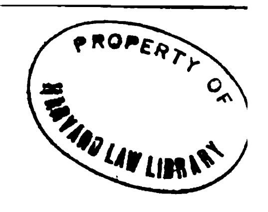

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 056 993 207







Droit et Administration

DE

L'ÉTAT INDÉPENDANT

DU CONGO

PAR

F. CATTIER

CHARGÉ DE COURS A L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES



BRUXELLES
Vve Ferd. LARCIER
ÉDITEUR
26-28, Rue des Minimes

PARIS
A. PEDONE
ÉDITEUR
13, Rue Soufflot

1898

Droit et Administration

DE L'ÉTAT INDÉPENDANT

DU CONGO

TABLE SYNTHÉTIQUE

Pages

PREMIÈRE PARTIE. — Création de l'État Indépendant du Congo 5

TITRE PREMIER. — Les Faits 7

TITRE II. — Le Droit 30

TITRE III. — La Politique 46

SECONDE PARTIE. — Relations internationales. 53

TITRE PREMIER. — La souveraineté de l'État Indépendant du Congo 53

TITRE II. — Traités et Conventions 57

CHAPITRE PREMIER. — Traités généraux 57

CHAPITRE II. — Traités spéciaux 60

TITRE III. — Neutralité 65

CHAPITRE PREMIER. — La neutralité de l'État Indépendant. 66

CHAPITRE II. — Les bons offices 70

CHAPITRE III. — La médiation 71

CHAPITRE IV. — L'arbitrage. 72

TITRE IV. — Droit de préférence 74

TITRE V. — Relations avec la Belgique. 83

CHAPITRE PREMIER. — Union personnelle. 83

Pages

CHAPITRE II. — Des conflits résultant de l'exercice sur le territoire belge de la souveraineté congolaise. . . . 90

§ 1er. — Principes généraux 91

§ 2. — De l'exercice, par Léopold II, de la souveraineté congolaise sur le territoire belge. 96

§ 3. — De l'établissement et du fonctionnement en Belgique du Gouvernement central de l'Etat Indépendant du Congo 96

§ 4. — De l'établissement et du fonctionnement en Belgique du conseil supérieur du Congo 98

CHAPITRE III. — Compétence des tribunaux belges . . . 101

CHAPITRE IV. — De la force exécutoire en Belgique des jugements des juridictions congolaises 114

CHAPITRE V. — De la prétendue immunité diplomatique des ministres et administrateurs de l'État du Congo . . . 114

CHAPITRE VI. — De la prétendue franchise des locaux du gouvernement congolais 117

CHAPITRE VII. — Relations financières de l'État du Congo avec la Belgique 119

CHAPITRE VIII. — Des droits résultant pour la Belgique du testament du Roi et de la convention de reprise . . . 123

TROISIÈME PARTIE. — Droit public et Droit administratif 133

TITRE PREMIER. — De la souveraineté et de son exercice. . 133

TITRE II. — Des limitations de la Souveraineté congolaise. . 136

CHAPITRE PREMIER. — Restrictions introduites dans l'intérêt direct des populations indigènes. 138

§ 1er. — Obligation de veiller à la conservation des indigènes 138

§ 2. — Obligation de concourir à la suppression de la traite et de l'esclavage 139

§ 3. — Obligation de restreindre le trafic des spiritueux . 142

Pages

§ 4. — Obligation de prendre des mesures restrictives du commerce des armes à feu. 144
§ 5. — Obligation de veiller à l'amélioration des conditions morales et matérielles de l'existence des indigènes . 146
§ 6. — Obligation de tolérer toutes les croyances et tous les cultes. 147
§ 7. — Obligation d'assurer l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis. . . . 148

CHAPITRE II. — Limitations établies en faveur des intérêts religieux 150

CHAPITRE III. — Limitations établies dans l'intérêt de la science 151

CHAPITRE IV. — Limitations établies dans l'intérêt du commerce. 151

§ 1er — Restrictions à la souveraineté en matière fiscale . 151
§ 2. — Limitations résultant de la liberté des transports . 155
§ 3. — Limitation éventuelle résultant de l'établissement d'une commission internationale de navigation du Congo 158
§ 4. — Limitation relative à la situation juridique de la personne et des biens des étrangers 159
§ 5. — Accession à l'union postale universelle 161
§ 6. — Interdiction des monopoles et des privilèges en matière commerciale 162

TITRE III. — Le Territoire 172

CHAPITRE PREMIER. — Le territoire proprement dit. . . . 172

CHAPITRE II. — Divisions du territoire 173

§ 1er. — Des districts. 173
§ 2. — Les zones 175
§ 3. — Les communes 175

CHAPITRE III. — Le territoire pris à bail. 176

TITRE IV. — Le Souverain 179

CHAPITRE PREMIER. — Le souverain actuel 179

CHAPITRE II. — La succession au trône. 181

Pages

TITRE V. — Le Pouvoir législatif 183

CHAPITRE PREMIER. — Le pouvoir législatif du Souverain . . 183

§ 1er — Des décrets 183
§ 2. — De la publication des actes officiels 185
§ 3. — De l'entrée en vigueur des actes du gouvernement. 186
§ 4. — Le Conseil supérieur. 187

CHAPITRE II. — Le pouvoir législatif du Gouverneur général. 188

§ 1er. — Des ordonnances 188
§ 2. — Le Comité consultatif 191

CHAPITRE III. — Des arrêtés d'exécution. 192

CHAPITRE IV. — Des coutumes indigènes 194

TITRE VI. — Le pouvoir exécutif. 195

CHAPITRE 1er. — Les pouvoirs exécutifs du Souverain. . . 196

CHAPITRE II. — Organisation du gouvernement central . . 198

§ 1er. — Généralités 198
§ 2. — Le Secrétaire d'État 198
§ 3. — Organisation générale des départements. . . . 202
§ 4. — Département des affaires étrangères 203
§ 5. — Département de l'intérieur. 204
§ 6. — Département des finances 205
§ 7. — La trésorerie générale 206
§ 8. — Le cabinet du Secrétaire d'Etat 207

TITRE VII. — Le pouvoir exécutif et l'administration en Afrique. 209

CHAPITRE PREMIER. — Le gouvernement local 210

§ 1er. — Le gouverneur général 210
§ 2. — Des directions 213

A. — Direction de la justice. 214
B. — Direction des transports, de la marine et des travaux publics 214
C. — Direction de l'intendance. 215

Pages

D. — Direction de l'agriculture et de l'industrie. . . 215
E — Direction des travaux de défense 215
F. — Direction de la force publique 215
G. — Direction des finances. 216
H. — Le secrétariat du gouvernement local 216

§ 3. — Le comité consultatif 216

CHAPITRE II. — L'administration des districts 218

§ 1er. — Les commissaires de district 218
§ 2. — Les auxiliaires des commissaires de district . . 223
§ 2. — Des services administratifs spéciaux 224
§ 4. — Chefferies indigènes. 225
§ 5. — Des résidents. 229

TITRE VIII. — Des fonctionnaires 231

TITRE IX. — Le pouvoir judiciaire. 247

CHAPITRE PREMIER. — Le conseil supérieur. 247

§ 1er — Conseil supérieur siégeant comme Cour de cassation 249
§ 2. — Conseil supérieur siégeant comme Cour d'appel. 249
§ 3. — Conseil supérieur siégeant comme tribunal répressif de première instance 250
§ 4. — Des huissiers près le conseil supérieur. . . . 250

CHAPITRE II. — Le tribunal d'appel 250
§ 1er. — Des huissiers près le tribunal d'appel 252

CHAPITRE III. — Du tribunal de première instance. . . . 252
§ 1er. — Des huissiers près le tribunal de 1re instance. . 254

CHAPITRE IV. — Des tribunaux territoriaux. 254

CHAPITRE V. — Les conseils de guerre de 1re instance. . . 256

CHAPITRE VI. — Du conseil de guerre d'appel 257

CHAPITRE VII. — Le parquet 257

CHAPITRE VIII. — L'inspection des services judiciaires . . 258

CHAPITRE IX. — Juridictions indigènes 259

Pages

TITRE X. — L'armée 260

CHAPITRE PREMIER. — La force publique 260

CHAPITRE II. — La réserve de la force publique 265

CHAPITRE III. — Le corps de réserve 266

CHAPITRE IV. — Les milices indigènes 270

CHAPITRE V. — La force publique auxiliaire 270

CHAPITRE VI. — Corps de volontaires 271

CHAPITRE VII. — Compagnie auxiliaire du chemin de fer. . 272

TITRE XI. — L'instruction publique 274

CHAPITRE PREMIER. — Établissements publics 274

CHAPITRE II. — Établissements privés 278

TITRE XII. — Des cultes 280

TITRE XIII. — Organisation notariale 285

CHAPITRE PREMIER. — Les notaires ordinaires 285

CHAPITRE II. — Des notaires suppléants 288

TITRE XIV. — Du domaine de l'État. 290

CHAPITRE PREMIER. — Du domaine public 290

CHAPITRE II. — Le domaine privé 291

§ 1er. – Biens faisant partie du domaine privé . . . 291

§ 2. – De la vente des biens du domaine privé . . . 298

§ 3. — Location des biens du domaine privé . . . 301

§ 4. — L'exploitation des produits végétaux. . . . 302

A. — Remarques préliminaires. 302

B. — De l'exploitation du caoutchouc dans les forêts ouvertes à l'exploitation publique. 304

C. — Des concessions privées 308

D. – Exploitation des autres produits végétaux. . . 309

E. — Coupes de bois dans les forêts domaniales . . 309

§ 5. — Commerce de l'ivoire 311

Pages

§ 6. — Des concessions de mines 312
§ 6. — Exploitation du domaine en régie 314
§ 7. — Des cultures domaniales 319
§ 8. — Des cultures des chefs indigènes reconnus . 319
§ 9 — Des cultures du corps de réserve 323

TITRE XV. — Finances 325

CHAPITRE PREMIER. — Système monétaire 325

CHAPITRE II. — Du budget. 326

CHAPITRE III. — Des ressources ordinaires 327

§ 1er. — Ressources domaniales 327
§ 2. — Les douanes 328
§ 3. — Impositions directes et personnelles 329
§ 4. — Impôts indigènes. 330
§ 5. — Enregistrement 332
§ 6. — Péages 332
§ 7. — Taxes maritimes 332
§ 8. — Recettes postales. 333
§ 9 — Recettes judiciaires 333
§ 10. — Droits de chancellerie 333
§ 11 — Transports. 333
§ 12. — Recettes téléphoniques et télégraphiques . . 334
§ 13. — Droits de patente. 334
§ 14. — Droits de licence. 334

CHAPITRE IV. — Ressources extraordinaires. 334

§ 1er. — De la subvention de la Belgique 334
§ 2. — De la subvention du Souverain 334
§ 3. — Des emprunts. 335

CHAPITRE V. — Caisse d'épargne 337

QUATRIÈME PARTIE. — Droit civil. 339

TITRE PREMIER. — Des sources du Droit civil 339

CHAPITRE PREMIER. — Sources écrites. 339

Pages

CHAPITRE II. — Sources non écrites 341
CHAPITRE III. — Du droit indigène 343

TITRE II. — Caractères généraux du droit civil 345

TITRE III. — Des contrats et obligations conventionnelles en général 349

TITRE IV. — Livre du Code civil intitulé : Des personnes . . 353
CHAPITRE PREMIER. — De la nationalité congolaise 353
CHAPITRE II. — Du statut personnel 355
§ 1er. — Généralités 355
§ 2. — Les Congolais à statut européen 355
§ 3. — Des Congolais soumis au statut indigène. . . . 359
§ 4. — Des étrangers. 361
§ 5. — Des heimathlos 361
CHAPITRE III. — Des conflits de lois 362
§ 1er. — Conflits de droit international privé. 362
§ 2. — Conflits de droit national privé 365
CHAPITRE IV. — De l'état civil. 366
CHAPITRE V. — Du domicile et de la résidence 369
CHAPITRE VI. — De l'absence 369
CHAPITRE VII. — Du mariage 370
CHAPITRE VIII. — Du divorce 372
CHAPITRE IX. — De la filiation 373
CHAPITRE X. — De l'adoption 374
CHAPITRE XI. — De l'autorité paternelle 375
CHAPITRE XII. — De la tutelle des mineurs 376
CHAPITRE XIII. — De l'émancipation 379
CHAPITRE XIV. — De l'interdiction 379
CHAPITRE XV. — Du conseil judiciaire 380

TITRE V. — Régime foncier 381
CHAPITRE PREMIER. — Terres des indigènes 382

Pages

CHAPITRE II. — De la propriété privée des non-indigènes. . 384

§ 1er. — Généralités 384
§ 2. — Organisation du régime foncier 385
§ 3. — Du cadastre 394

TITRE VI. — Hypothèques 396

TITRE VII. — Des privilèges 398

TITRE VIII. — Des successions 399

TITRE IX. — Contrat de louage de services des indigènes . . 404

CHAPITRE PREMIER — Contrat de service entre indigènes et particuliers 404

§ 1er. — De la formation du contrat 405
§ 2. — De la durée des engagements 407
§ 3. — Des salaires 408
§ 4. — De l'exécution des contrats. 408
§ 5. — De la fin des contrats 410
§ 6. — Des rapatriements 411
§ 7. — Dispositions générales 411
§ 8. — Taxes 412

CHAPITRE II. — Des indigènes au service de l'État. . . . 413

TITRE X. — Expropriation d'utilité publique 414

TITRE XI. — Lacunes du Droit civil. 416

CINQUIÈME PARTIE. — Compétence en matière civile 417

TITRE PREMIER. — De la compétence de première instance. 417

TITRE II. — De la compétence d'appel. 419

CHAPITRE PREMIER. — Du premier appel. 419

CHAPITRE II. — Du second appel 419

TITRE III. — De la compétence de cassation 420

Pages

SIXIÈME PARTIE. — Procédure civile 421

TITRE PREMIER. — De la procédure devant le tribunal de première instance et le tribunal d'appel. 421

CHAPITRE PREMIER. — Des sources de la procédure civile . 421

CHAPITRE II. — De la conciliation. — Des palabres . . . 423

CHAPITRE III. — De la comparution des parties. — Des mandataires « ad litem ». 423

CHAPITRE IV. — Du défaut. 425

TITRE II. — De la procédure d'appel devant le conseil supérieur 426

TITRE III. — De la procédure de cassation devant le conseil supérieur 427

SEPTIÈME PARTIE. — Droit pénal. 429

TITRE PREMIER. — Du droit pénal commun. 429

CHAPITRE PREMIER. — Des sources du droit pénal 429

CHAPITRE II. — De l'applicabilité des lois pénales. . . . 435

CHAPITRE III. — Des peines 437

CHAPITRE IV. — De la libération conditionnelle 439

CHAPITRE V. — De la tentative. 440

CHAPITRE VI. — Du concours d'infractions. 440

CHAPITRE VII. — Des circonstances atténuantes 441

CHAPITRE VIII. — De la prescription des infractions et des peines 441

CHAPITRE IX. — La casque et l'anthropophagie. 442

CHAPITRE X. — Des atteintes portées aux principes établis par les traités de Berlin et de Bruxelles 443

§ 1er. — Législation contre la traite et l'esclavage . . . 443

§ 2. — Législation contre l'importation des spiritueux . . 444

§ 3. — Législation contre le trafic des armes à feu . . . 444

§ 4. — Législation protectrice de la liberté des cultes . . 444

Pages

§ 5. — Des atteintes à la liberté du commerce et de la navigation. 445

§ 6. — Des atteintes portées aux droits des étrangers . . 445

TITRE II. — Du Droit pénal militaire. 446

HUITIÈME PARTIE. — Compétence en matière pénale 449

TITRE PREMIER. — De la compétence en général 449

CHAPITRE PREMIER. — De la compétence des juridictions militaires. 449

CHAPITRE II — De la compétence des juridictions ordinaires. 451

CHAPITRE III. — De la compétence dans les régions soumises au régime militaire spécial 451

TITRE II. — De la compétence territoriale. 454

CAHPITRE PREMIER. — De la compétence territoriale des tribunaux militaires 454

§ 1er. — De la compétence de première instance. . . 454

§ 2. — De la compétence d'appel 454

CHAPITRE II. — De la compétence territoriale des tribunaux répressifs ordinaires 455

§ 1er. — De la compétence de première instance . . 455

A. — Compétence du tribunal de Boma 455

B. — Compétence des tribunaux territoriaux . . 456

§ 2 — De la compétence d'appel 457

CHAPITRE III. — De la compétence exceptionnelle du conseil supérieur. 457

NEUVIÈME PARTIE. — Procédure en matière pénale 459

TITRE PREMIER. — De la police. 459

CHAPITRE PREMIER. — De la police administrative 459

Pages

CHAPITRE II. — De la police judiciaire 460

CHAPITRE III. — L'immatriculation des non-indigènes. . . 461

TITRE II. — Procédure devant les juridictions militaires . . 463

CHAPITRE PREMIER —Procédure devant les conseils de guerre. 463

CHAPITRE II —Procédure devant le conseil de guerre d'appel. 464

CHAPITRE III.—De la procédure devant les conseils de guerre dans les régions soumises au régime militaire spécial. . 465

TITRE III. — De la procédure devant les juridictions ordinaires. 466

CHAPITRE PREMIER — De la procédure devant les juridictions de première instance. 466

§ 1er. — De la procédure devant le tribunal de première instance du Bas-Congo. 466

A. — De l'action publique 466

B. — De l'action de la partie lésée. 467

C. — De l'instruction préparatoire 468

D. — Des assignations aux prévenus et aux témoins . 470

E. — Des défenseurs d'office 471

F. — Des audiences 472

G. — Du défaut 473

H. — De l'exécution des jugements. 474

§ 3. — De la procédure devant les tribunaux territoriaux . 474

CHAPITRE II. — De la procédure devant la juridiction d'appel. 475

CHAPITRE III. — Procédure pénale devant le conseil supérieur 476

DIXIÈME PARTIE. — Droit commercial . . . 477

TITRE PREMIER — Des sources du Droit commercial . . 477

TITRE II. — Des faillites 478

CHAPITRE PREMIER. — De la faillite en général 478

CHAPITRE II. — De la faillite en droit international privé. . 480

Pages

TITRE III. — Des sociétés commerciales 482

CHAPITRE PREMIER. — Des sociétés ordinaires 482

CHAPITRE II. — Des sociétés à responsabilité limitée. . . 483

CHAPITRE III. — Des sociétés étrangères 484

CHAPITRE IV. — Dispositions générales. 484

TITRE IV. — Des caravanes de commerce circulant à l'intérieur. 486

TIVRE V. — De la compétence et de la procédure en matière commerciale 487

ONZIÈME PARTIE. — Droit industriel 489

TITRE PREMIER. — Des sources du droit industriel . . . 489

TITRE II. — Brevets 490

TITRE III. — Marques de fabrique et de commerce 492

PREMIÈRE PARTIE

Création de l'État Indépendant du Congo

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'étude de l'origine de l'Etat indépendant du Congo soulève des questions historiques, des difficultés juridiques et des problèmes politiques. Je pense qu'il est utile d'examiner séparément chacun de ces trois ordres d'idées. J'exposerai d'abord les faits qui ont donné naissance à l'Etat. J'essayerai ensuite de montrer quels obstacles juridiques ont entravé l'évolution des associations privées qui se sont transformées en personne de la communauté internationale. Enfin, je m'efforcerai de déterminer les éléments politiques et diplomatiques qui ont favorisé cette transformation.

CHAPITRE PREMIER

Les Faits

—

BIBLIOGRAPHIE

A. — Documents officiels.

Conférence géographique de Bruxelles (1876). — Compte rendu. — 1 broch. in-4° de 40 p. Bruxelles, 1876.

Commission internationale de l'Association africaine. — Session de juin 1877. — Compte rendu. — 1 broch. in-4° de 53 p. Bruxelles, 1877.

Association internationale africaine. — Comité national belge. — Séance publique du 1er mars 1878. — 1 broch. in-4° de 37 p. Bruxelles, 1879.

Association internationale africaine. — Comité national belge. — Séance publique du 1er mars 1879. — 1 broch. de 29 p. Bruxelles, 1879.

Association internationale africaine. — Comité national belge. — Séance publique du 1er mars 1880. — 1 broch. in-4° de 49 p. Bruxelles, 1880.

B. — Périodiques.

Le Mouvement Géographique, publié sous la direction de A.-J. Wauters, à Bruxelles, depuis 1884.

Bulletin de la Société royale belge de Géographie, publié par J. Du Fief, secrétaire général de la Société.

C. — Principaux ouvrages.

STANLEY (H.-M.), *Cinq années au Congo*, 1879-1884. — Bruxelles, 1885, Institut national de géographie.

BANNING (E.), *L'Association africaine et le Comité d'études du Haut-Congo.* — Travaux et résultats de décembre 1877 à octobre 1882, par un de leurs coopérateurs. — 1 broch. in-8° de 32 p. Bruxelles, 1882 (non signée).

— *Le Partage politique de l'Afrique.* — In-8°. Bruxelles, 1888.

SCOTT KELTIE (J.), *The Partition of Africa.* — Second edition. London, 1895.

DU FIEF, *La Question du Congo depuis son origine jusqu'aujourd'hui.* — 1 broch. in-8° de 80 p. avec une carte. — *Bulletin de la Société royale belge de géographie*, 1885.

LIAGRE, *La Conférence géographique de Bruxelles et l'Association internationale africaine.* — *Bulletin de la Société royale belge de géographie*, 1887, p. 255 et 376.

MARTRIN-DONOS (CH. DE), *Les Belges dans l'Afrique centrale.* — 3 vol. in-8° de 500 p. chacun. Bruxelles, 1886.

CHAPAUX (A.), *Le Congo historique, diplomatique, physique, politique, économique, humanitaire et colonial.* — 1 vol. in-8° de 887 p. Bruxelles, Rosez, 1894.

WAUTERS (A.-J.) (1), *Bibliographie du Congo*, 1880-1895. — Bruxelles, 1895.

—

L'énigme africaine.

L'Afrique avait vu éclore et se développer la brillante civilisation égyptienne, à une époque où l'Europe ne nourrissait que des barbares nomades. Pourtant, le continent africain restait encore, il y a quarante ans, une mystérieuse et redoutable énigme. Depuis des siècles, les contours en avaient été relevés avec précision. Le nord et le sud étaient devenus le siège d'entreprises coloniales importantes : des établissements superficiels avaient été fondés en de nombreux points de la

(1) La bibliographie de M. A.-J. Wauters est indispensable pour l'étude approfondie des questions relatives au Congo.

côte orientale et de la côte occidentale, mais l'intérieur des terres était inconnu. La carte de l'Afrique, publiée par Smith en 1815, ne témoigne guère d'une connaissance plus complète de la géographie africaine que celle d'Hérodote, d'Erathosthène et de Ptolémée.

Causes premières de l'activité exploratrice contemporaine.

Les voyages et les découvertes de Rebmann, de Krapf, de Burton, de Speke, de Grant, de Baker, de Schweinfurth, de Nachtigal, surtout de Livingstone, en permettant de jeter les bases de la géographie de l'Afrique centrale, excitèrent la curiosité scientifique jusque là endormie. Les premiers travaux des religieux enflammèrent l'ardeur du prosélytisme. Les récits des explorateurs dévoilèrent l'existence de la traite arabe, plus cruelle, plus dévastatrice, plus abominable que celle de la côte occidentale. C'est ainsi que, il y a trente ans, les préoccupations scientifiques, religieuses humanitaires, concentrèrent sur l'Afrique l'attention de l'Europe.

Intervention de Léopold II.

Le Roi des Belges, Léopold II, était au premier rang de ceux que passionnait la solution de l'énigme africaine. Son esprit pratique, toujours en éveil, pressentait l'utilisation possible, pour la Belgique, des champs indéfinis que le continent noir, comme on l'appelait, offrirait à l'activité commerciale. Le grand mérite du Roi est d'être sorti de la sphère de l'intérêt théorique et d'avoir provoqué des mesures qui, en quelques années, allaient amener le partage de l'Afrique entre les nations européennes. Toutes les ambitions politiques, toutes les fièvres d'exploration, toutes les ardeurs civilisatrices reçurent une impulsion décisive à la réunion géographique qui se tint au Palais de Bruxelles, le 12 septembre 1876. Cette date marquera dans l'histoire de l'expansion de la race et de la civilisation humaines. Elle sera surtout mémorable dans l'histoire de l'Etat Indépendant : c'est le 12 septembre 1876 que furent jetées les premières assises de l'Etat.

Invitation à la Conférence géographique.

Léopold II, agissant en cela comme simple particulier, avait fait parvenir dans le courant de 1876. à un certain nombre d'explorateurs et de géographes, une invitation à participer à une conférence géographique. La convocation portait que la réunion aurait pour but de discuter la question de l'exploration et de la civilisation de l'Afrique et de rechercher les moyens d'ouvrir ce continent à la science, au commerce et à l'influence progressive du monde civilisé. Le Roi y indiquait aussi, comme un important objet de discussion, les mesures à prendre pour mettre fin aux horreurs de la traite.

Réunion de la Conférence 12 septembre 1876.

Le 12 septembre 1876, une quarantaine de géographes et d'explorateurs se trouvaient réunis au palais de Bruxelles Ils appartenaient à sept pays européens : l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Italie, la Russie et la Belgique. Aucun d'eux n'avait reçu de son gouvernement un mandat. Tous assistaient à la conférence en simples particuliers. La conférence n'avait aucun caractère officiel ou public.

Discours du Roi.

Léopold II ouvrit les travaux de la conférence par un discours où il indiqua nettement le but des délibérations de l'assemblée. Il importait, selon lui, de ne pas laisser se disperser les efforts de l'exploration africaine. Mieux valait, dans l'intérêt de tous, en régler la marche, les combiner, tirer parti de toutes les ressources, éviter les doubles emplois. C'est dans cet esprit que la conférence devait discuter et préciser les voies à suivre, les moyens à employer pour planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique centrale.

Rien n'est plus significatif que l'habileté avec laquelle Léopold II essaya d'endormir les susceptibilités et les méfiances nationales. Il représentait le but qu'il poursuivait comme un simple but de civilisation générale, sans portée égoïste : « Il m'a paru, disait-il, que la Belgique, Etat central

et neutre, serait un terrain bien choisi pour une semblable réunion et c'est ce qui m'a enhardi à vous appeler tous ici chez moi, dans la petite conférence que j'ai la grande satisfaction d'ouvrir aujourd'hui.

» Ai-je besoin de vous dire qu'en vous conviant à Bruxelles je n'ai pas été guidé par des vues égoïstes ? Non, Messieurs, si la Belgique est petite, elle est heureuse et satisfaite de son sort ; je n'ai d'autre ambition que de la bien servir. Mais je n'irai pas jusqu'à affirmer que je serais insensible à l'honneur qui résulterait pour mon pays de ce qu'un progrès important, dans une question qui marquera dans notre époque, fût daté de Bruxelles. Je serais heureux que Bruxelles devînt, en quelque sorte, le quartier général de ce mouvement civilisateur. »

Pour quiconque sait que Léopold II, depuis longtemps, était convaincu que l'avenir et l'existence même de la Belgique sont subordonnés à une politique d'expansion coloniale, pour quiconque sait que cette expansion est un projet de jeunesse qu'il avait déjà essayé de réaliser (1), ces précautions et ces habiletés oratoires elles-mêmes apparaissent comme une preuve de préoccupations pratiques et politiques, si vagues et si indéfinies qu'elles fussent.

Résolutions de la Conférence.

La conférence décida de fonder une association qui fut appelée l'*Association Internationale pour l'exploration et la civilisation de l'Afrique centrale*. Cette société est presque toujours appelée l'*Association Internationale Africaine* (2). Une

(1) J. Keltie, p. 119, déclare tenir de la meilleure source que Léopold, avant de monter sur le trône, avait déjà, lors de son voyage dans l'extrême Orient, songé à l'acquisition d'une partie de Bornéo ou d'une autre île de l'archipel indien.

(2) En Angleterre, on prit l'habitude de l'appeler, par abréviation, l'A. I. A.

série de résolutions précisèrent le but et les moyens d'action de la société nouvelle.

On décida d'abord d'organiser, sur un plan international commun, l'exploration des parties inconnues de l'Afrique. La partie à explorer fut limitée à l'Afrique centrale, c'est-à-dire aux régions bornées, à l'est et à l'ouest, par les deux océans; au midi, par le bassin du Zambèse; au nord, par les frontières du nouveau territoire égyptien et par le Soudan indépendant.

L'exploration se ferait d'après des principes identiques. On établirait, comme bases de ces explorations, un certain nombre de stations scientifiques et hospitalières, sortes d'entrepôts destinés à fournir aux voyageurs, à quelque nationalité qu'ils appartinssent, des moyens d'existence et d'exploration.

On résolut de créer, dans chaque pays, des *comités nationaux*, qui rendraient l'œuvre populaire et s'efforceraient de réunir les fonds nécessaires.

Au dessus de ces comités nationaux on constitua une *commission internationale* qui avait mission de diriger, par l'organe d'un *comité exécutif*, les entreprises et les travaux tendant à atteindre le but de l'Association. Le comité exécutif fut chargé de la gestion des fonds transmis par les comités nationaux.

Comités nationaux.

Les comités nationaux se fondèrent rapidement. Ils se constituèrent en Belgique, en novembre 1876; en Allemagne et en Autriche, en décembre 1876 ; en Espagne, en février 1877; en Russie, en Portugal et en Suisse, en avril; en Hollande, en France, en Italie, aux Etats-Unis et en Hongrie, en mai de la même année.

Aucun comité national anglais ne fut créé. Poussé, soit par une pensée de méfiance, soit par un sentiment d'égoïsme, le conseil de la Société royale de géographie de Londres, à

qui incombait l'organisation du comité anglais, décida que le centre d'activité exploratrice britannique, tout en conservant les relations les plus amicales avec les comités étrangers, ne devait s'engager dans aucun organisme international et ne devait poursuivre qu'un but strictement géographique. Dès mars 1877, les Anglais créèrent l'*African exploration fund of the Royal geographical Society* qui équipa et organisa une expédition autonome.

Comité belge.

Le comité national belge fut le seul qui se mit sérieusement à l'œuvre. A lui seul, il réunit plus de fonds que tous les autres comités nationaux. Seul, il fit preuve d'activité réelle, de sorte que, peu à peu, on s'habitua à considérer l'Association Internationale Africaine comme une association belge.

Expéditions à la côte orientale.

Léopold II et ses collaborateurs, dans les débuts, portaient exclusivement leurs regards vers la côte orientale de l'Afrique, qui, jusqu'alors, avait été le point de départ de presque toutes les expéditions principales. On ne songeait guère à la côte occidentale. Stanley était en ce moment au cœur du continent descendant le cours du Congo, dont son voyage allait, pour la première fois, révéler l'importance. Ce fut donc vers la côte orientale et vers le Tanganika que se dirigèrent les premières expéditions belges, à partir de 1877. Ces premières expéditions n'eurent point de brillants résultats. Les Belges étaient des nouveaux venus dans la carrière de l'exploration africaine; ils durent acquérir l'expérience nécessaire. Ils la payèrent chèrement, mais aucun échec ne put détendre les ressorts d'énergie qui donnaient l'impulsion à la grande entreprise.

En 1879, le lieutenant Cambier fondait Karema, au bord oriental de Tanganika. Ce n'est qu'après 1881 que l'activité de l'Association Internationale cessa de se porter de ce côté.

Activité particulariste des autres comités.

Les autres comités nationaux, pendant ce temps, ne restaient pas inactifs, mais l'esprit patriotique fit que, partout, on songea plus à organiser des expéditions nationales et à poursuivre des buts particularistes, qu'à travailler dans les vues internationales de l'Association Africaine. Les comités contribuèrent fort peu à la constitution du fonds commun. Ils réservèrent le meilleur de leurs ressources, les Français pour leurs entreprises au Gabon, les Italiens pour leurs entreprises vers l'Abyssinie. L'activité anglaise était restée plus particulariste encore. Il n'est pas jusqu'au comité suisse qui n'ait eu ses visées nationales. Les autres comités, sauf le comité allemand, firent peu de besogne. Ainsi donc, et dès l'origine, l'Association Africaine fut plus internationale de nom que de fait. La Belgique et, pour parler plus exactement, Léopold II, soutenait à lui seul tout le poids de l'œuvre entreprise.

Retour de Stanley.

La traversée de l'Afrique par Stanley vint, tout d'un coup, bouleverser les plans et les projets du Roi. Les récits de Stanley, télégraphiés partout peu de temps après son arrivée à l'embouchure du Congo, galvanisèrent l'attention et l'intérêt du monde entier. Ils dévoilèrent la valeur commerciale immense des contrées que Stanley venait de découvrir. Ici encore, Léopold II eut le grand mérite d'être frappé plus que les autres par ces considérations positives et de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour essayer d'en tirer parti. On lui doit cette justice qu'il sait, alors que la masse se complaît dans le domaine de la spéculation et de la discussion, entrer avec énergie dans les voies pratiques de la réalisation.

Quand, en janvier 1878, Stanley, rentrant en Europe, débarqua à Marseille, il trouva au débarcadère, pour l'attendre, deux délégués du Roi qui, après l'avoir félicité, lui firent part du désir de Léopold II de s'entretenir avec lui des pays drainés par le Congo. Le Roi, dès ce moment, avait conçu le

projet de transférer son activité vers la côte occidentale et vers le bassin du grand fleuve. Il voulait s'assurer le concours de l'énergique explorateur.

Stanley, malade, abattu, ne songeait à ce moment qu'aux douceurs réparatrices du home. Il rentra directement en Angleterre et ce ne fut qu'en juin 1879 qu'il put se rendre à l'invitation du Roi, en venant à Bruxelles.

Transformation des projets.

A la fin de novembre de la même année (1), eut lieu dans cette ville, une réunion d'un certain nombre de membres de l'Association Internationale Africaine, personnages occupant des situations plus ou moins élevées dans le monde commercial et financier de Belgique, d'Allemagne, d'Angleterre, de France et des Pays-Bas. Stanley y assistait.

Quels étaient alors les projets du Roi? Stanley les a résumés comme suit : On voulait se rendre compte de la valeur commerciale du bassin du Congo. Diverses questions précises furent posées dans le but d'élucider ce point essentiel. « Jusqu'à quel point le fleuve était-il navigable? Quelle protection accorderaient les chefs indigènes à des entreprises commerciales? Quels tributs, quelles taxes exigeraient-ils des caravanes? Quelle était la nature des produits naturels qu'on pourrait obtenir en échange des marchandises d'Europe? A supposer que l'on créât un chemin de fer pour relier le Bas-Congo au plateau supérieur, le pays produirait-il assez de marchandises pour alimenter son trafic? » Stanley n'était pas à même de répondre à toutes ces questions. Plusieurs d'entre elles devaient être étudiées sur les lieux. Une nouvelle expédition devenait donc nécessaire.

Il ne s'agissait plus maintenant de réaliser des projets

(1) Les dates données par Stanley ne correspondent pas avec celles qui sont indiquées par les auteurs belges. Ceux-ci fixent au 25 novembre 1878 la constitution du Comité d'études du Haut-Congo.

humanitaires et scientifiques Le but s'était rétréci et précisé : on voulait tirer parti des richesses du bassin du Congo ; on voulait en faire un débouché commercial. Mais comme on était prudent et qu'on ne voulait point, en allant trop vite, s'exposer à des mécomptes, on décida de se livrer sur place à une enquête approfondie.

Fondation du Comité d'études du Haut-Congo.

Pour réaliser ces projets nouveaux, très différents déjà de ceux qu'avait formés l'Association Internationale Africaine, il fallait un organisme nouveau différant, tout au moins en apparence, de l'Association. Le comité d'études du Haut-Congo fut créé. Le Roi ne perdit point de temps. Dès le 3 janvier 1880 eut lieu au palais de Bruxelles une nouvelle réunion des membres du *Comité d'études*. Ils adoptèrent les plans définitifs de l'expédition qui avait été reconnue nécessaire et votèrent les ressources exigées pour son organisation.

On avait fait entrer dans le Comité d'études du Haut-Congo des grands négociants et des chefs d'importantes firmes commerciales. On avait fait miroiter à leurs yeux les avantages éventuels qu'ils retireraient de l'ouverture du bassin du Congo au commerce européen. Deux Anglais avaient contribué à la formation du comité, bien que, on l'a vu, les Anglais eussent décliné de faire partie de l'Association Internationale Africaine.

Connexité du Comité d'études et de l'Association.

A ne tenir compte que de ces éléments, on devrait croire que le Comité d'études du Haut-Congo et l'Association Internationale Africaine étaient deux organismes absolument différents et absolument indépendants l'un de l'autre. Il n'en était ainsi qu'en apparence. Le Roi était l'âme des deux institutions. Une même personne, le colonel Strauch, était leur cheville ouvrière. Toutes deux, en réalité, n'étaient ou ne furent bientôt plus que des organismes fictifs, destinés à permettre à Léopold II de réaliser *ses* vues et *ses* projets sous le couvert d'une collectivité soit disant internationale, créée

pour apaiser les susceptibilités et les ambitions particularistes. Bientôt, d'ailleurs, le Roi eut à supporter seul les dépenses énormes de l'entreprise. C'est là un point qu'on ne saurait trop mettre en lumière : L'État du Congo est l'œuvre personnelle du Roi. Cette œuvre, il ne l'a pas seulement conçue; il l'a aussi réalisée lui-même avec ses propres ressources. Son intervention dans la direction de l'entreprise a été constante, descendant jusqu'aux détails. Il a cherché et su trouver les hommes capables de comprendre et d'exécuter ses projets.

Première expédition.

Le Comité d'études était constitué; les ressources étaient réunies, Stanley acceptait la direction de l'expédition; il importait de ne point perdre de temps à l'organiser. Dans la crainte d'éveiller l'attention des Français et des Portugais, qui eussent pu, d'un moment à l'autre, procéder à des annexions, Stanley procéda avec la plus grande discrétion. Le matériel de l'expédition fut expédié secrètement au Congo pendant que Stanley se rendait à Zanzibar pour y recruter une escorte. En même temps, une maison hollandaise du Bas-Congo recrutait des porteurs. Après avoir terminé sa tâche à Zanzibar, Stanley refit la circumnavigation de l'Afrique par le nord, pour aller se mettre à la tête de sa caravane.

Projets en juillet 1879.

Il reçut, lors de son passage à Gibraltar, une lettre importante du colonel Strauch. Cette lettre n'est connue que par les extraits qu'en donne Stanley dans sa réponse du 8 juillet 1879. Elle montre que, pendant les six mois qui venaient de s'écouler, les projets de Léopold II étaient devenus plus précis encore. Il ne borne plus son ambition à ouvrir, dans l'intérêt de toutes les nations, le centre de l'Afrique au commerce. Il veut maintenant créer dans le bassin du Congo un État. « Il serait sage, écrit le colonel Strauch, de faire rayonner l'influence des stations sur les chefs et les tribus habitant le voisinage. On en pourrait faire une confédération républicaine de nègres libres, confédération indépendante.

Le Roi, à qui en reviendrait la conception et la création, en nommerait le président, lequel résiderait en Europe. » ... « Une confédération ainsi formée pourrait, de sa pleine autorité, accorder des concessions à des sociétés pour la construction de travaux d'utilité publique, ou émettre des emprunts, comme la Libérie ou Sarawak, et exécuter elle-même les travaux publics »... « Notre entreprise ne tend pas à la création d'une colonie belge, mais à l'établissement d'un puissant État nègre. »

Les visées politiques apparaissent clairement dans cette lettre du colonel Strauch. On ne veut pas, du moins à ce qu'on écrit, créer une colonie belge. C'est un Etat nègre indépendant, une confédération républicaine de tribus, vers lesquels il faut tendre... (1). Stanley se chargea, dans sa réponse, de montrer courtoisement mais clairement combien cette conception était utopique et combien elle témoignait d'une connaissance imparfaite de la condition intellectuelle et politique véritable des nègres du Congo.

Un fait significatif corrobore la conclusion qui ressort de la lettre du colonel Strauch. Des sociétés commerciales, des grands négociants avaient contribué à la fondation du Comité d'études du Haut-Congo Ils appartenaient à diverses nationalités. L'une de ces firmes, la *Afrikaansche Handelsvereeniging* de Rotterdam, fit faillite peu de temps après la constitution du comité. Une autre société, l'*Afrikaansch Vennootschap*, se substitua à elle et réclama le remboursement des cotisations payées par l'*Afrikaansche Handelsvereeniging*. Il fut satisfait immédiatement à cette demande et, bien plus, on profita de l'occasion pour rembourser les négociants de toutes natio-

(1) Ce projet reçut un commencement de réalisation. On constitua, sous le nom de « Nouvelle Confédération », une confédération de tribus. Les actes sont publiés en annexe dans « *Cinq années en Afrique* » de Stanley.

nalités. Le *Comité d'études*, à partir de ce moment, n'eut plus d'autres adhérents que les membres de l'Association Internationale Africaine. Cette expulsion des négociants correspond sans nul doute à une transformation des plans du Roi, qui devenaient dès lors plus politiques et plus particularistes.

Activité de Stanley.

Le 14 août 1879, Stanley arrive à l'embouchure du Congo. Il termine rapidement l'organisation de sa caravane et se met à l'œuvre. Il crée la station de Vivi, de septembre 1879 à janvier 1880, remonte plus avant vers le Haut-Congo, fonde des stations et passe avec les chefs indigènes de nombreux traités, qui ont pour but d'acquérir, pour le compte du comité d'études, des droits de souveraineté sur le territoire des tribus (1). Il rentre ensuite en Europe, pour faire rapport à ses mandants et pour insister sur la nécessité de la création d'un chemin de fer entre le Bas et le Haut-Congo.

Création de l'Association Internationale du Congo.

Pendant que Stanley poursuivait son œuvre en Afrique, le Comité d'études du Haut-Congo avait cessé d'exister. Il avait assumé un autre nom, celui d'« *Association Internationale du Congo* ». Les raisons qui ont déterminé ce changement de nom et les circonstances dans lesquelles il s'est fait, ne sont pas bien connues. Il est permis de les conjecturer. Le Roi, à ce moment (1882), avait parfaitement conscience que son œuvre ne pouvait être forte et durable, que si elle se faisait reconnaître comme une personne de la communauté internationale, comme un Etat. Il y avait utilité, à ce point de vue, à introduire le mot « international » dans le nom du comité, et à faire ressortir à nouveau le simulacre d'internationalité dont on avait déjà entouré l'Association.

Existence d'un gouvernement de fait.

Stanley ne resta point longtemps en Europe. Le 20 décembre 1882, il était à Vivi et se remettait à l'œuvre. En décembre 1883, il avait établi des stations jusqu'aux chutes qui portent

(1) Voyez quelques-uns de ces traités au chapitre suivant.

son nom, et passé avec les chefs indigènes plus de 400 traités ; il avait établi des rudiments d'administration. ***Il y eut dès lors au Congo un gouvernement de fait***, qui faisait sentir sa bienfaisante influence sur les tribus, ou tout au moins sur les tribus vivant dans le voisinage des stations. Le nombre de celles-ci augmenta constamment et les cercles soumis à l'autorité des officiers qui les commandaient allèrent toujours s'élargissant. Lorsque Stanley quitta définitivement le Congo, en 1884, ses efforts furent continués, sans qu'il y eut jamais de relâchement ou d'arrêt de l'énergie, par Sir Francis de Winton, puis par d'autres administrateurs généraux ou gouverneurs.

Obstacles diplomatiques.

Mais, pendant que prospéraient les établissements de l'Association Internationale du Congo, pendant qu'augmentait son influence sur les indigènes, des obstacles diplomatiques avaient surgi qui menaçaient son existence même.

Projets de la France.

Léopold II n'avait pas été seul à comprendre la valeur commerciale des territoires du Congo. Deux puissances, le Portugal et la France, ambitionnaient de les soumettre à leur souveraineté, le Portugal en invoquant des titres anciens et la France en s'en créant de nouveaux.

De Brazza rentra en Europe peu de temps après Stanley, après avoir, de 1875 à 1878, exploré l'Ogooué. Vivement frappé par les récits qui montraient l'énorme importance du bassin du Congo, l'explorateur français conçut immédiatement l'ambition patriotique de le soumettre à la souveraineté de son pays. Il retourna en Afrique, comme agent du Comité français de l'Association Internationale Africaine, pour prendre le commandement d'une expédition qui fut subsidiée par le Comité International de l'Association dont elle avait pour but de contrecarrer les projets.

Activité de Brazza.

De Brazza quitta l'Europe en janvier 1879, presque un an avant Stanley. On avait annoncé, à une réunion de la Société

de géographie de Paris, que son but était l'exploration de la région située entre le Gabon et le lac Tchad. On voulait ainsi éviter d'éveiller les soupçons de l'Association Internationale africaine. En réalité, de Brazza se hâta de remonter vers le Congo, à travers les territoires qui appartiennent aujourd'hui à la France, fondant des stations et passant des traités avec les indigènes. Il conclut notamment, le 10 septembre 1880, avec un chef Batéké, une convention ayant pour but de soumettre à la France les régions situées au nord du Stanley Pool (1).

Stanley, lorsqu'il arriva au Pool, fut extrêmement surpris et contrarié d'avoir ainsi été devancé et joué par de Brazza, dont l'initiative hardie compromettait tous les plans du Comité d'études. Il ne perdit pas de temps en lamentations. Il traversa le fleuve et fonda la station de Léopoldville au sud du Congo. Désireux de vérifier la portée du traité conclu par de Brazza, Stanley s'enquit de l'autorité du chef qui l'avait signé. Ce chef n'avait qu'une autorité très limitée et n'exerçait aucun droit au sud du fleuve. Stanley en profita

(1) Voici le texte de ce traité :

Le roi Makoko, qui a la souveraineté du pays situé entre les sources et l'embouchure de Lefini et N'couma, ayant ratifié la cession de territoire faite par N'gampey, pour l'établissement d'une mission française et fait, de plus, cession de son territoire à la France, à laquelle il fait cession de ses droits héréditaires de suprématie ; désirant en signe de cette cession arborer les couleurs de la France, je lui ai remis un pavillon français et, par le présent document fait en double et revêtu de son signe et de ma signature, donné acte des mesures qu'il a prises à mon égard en me considérant comme le représentant du gouvernement français.

Fait à N'duo, au village de Makoko, le 10 septembre 1880. L'enseigne de vaisseau, chef de la mission de l'Ogôoué et du Congo inférieur,

Signe de Makoko : ×. P. SAVORGNAN DE BRAZZA.

Ce document, assez étrangement rédigé, constitue plutôt une proclamation ou une déclaration qu'une convention.

pour conclure, au nom de l'Association, une série de traités avec tous les chefs des territoires situés au sud du Stanley Pool.

De Brazza rentra à Paris en juin 1882. Une loi du 30 novembre 1882 ratifia ses prises de possession et une autre loi du 10 janvier 1883 mit à sa disposition un crédit de 1.275,000 francs pour continuer son œuvre. de Brazza et le Gouvernement français avaient alors arrêté le projet de rattacher la côte de l'Atlantique au bassin du Congo par la vallée du Niari-Kouilou Le succès de l'œuvre entreprise par le roi Léopold II se trouvait de plus en plus compromis.

Premier accord avec la France.

Pendant ce temps, heureusement, Stanley prenait sa revanche de la déception que de Brazza lui avait causée. Voulant à son tour contrecarrer les plans de son rival, il conclut, avec les indigènes de la vallée du Niari, une série de traités qui barraient en quelque sorte la route à l'expansion de la France. Il y avait donc conflit d'intérêts entre la France et le Comité d'études, à la fois aux environs du Pool et dans la vallée du Niari. Une transaction s'imposait. Les bases en furent jetées par les lettres des 16-24 octobre 1882, échangées par M. Duclerc, président du conseil des ministres français, et Léopold II. Il fut convenu que le Gouvernement de la République et le Comité d'études s'abstiendraient d'apporter aucun obstacle à leurs entreprises réciproques (1). C'était un

(1) Le président du conseil des ministres français écrivait au Roi le 16 octobre 1882 : « Suivant le désir que Votre Majesté a bien voulu me faire exprimer, il est convenu qu'aucun obstacle ne sera apporté aux relations entre les stations établies ou à établir par l'Association Internationale Africaine et le Comité d'études du Congo.

» Le passage de l'une à l'autre desdites stations, par le territoire situé entre le Stanley Pool et les rivières Impila et Djoué, ne sera soumis par nous à aucune charge ni entrave, soit quant aux personnes, soit quant aux articles transportés en transit.

» Je suis heureux de pouvoir en donner, au nom du Gouvernement

premier pas fait vers la reconnaissance, par la République française, de l'Association Internationale du Congo.

Ce premier danger était écarté, mais les prétentions du Portugal en avaient fait surgir un autre.

Le Portugal, dont les marins avaient découvert le Congo, était, depuis lors, établi à la côte occidentale d'Afrique. La traite des esclaves, que pratiquèrent surtout les Portugais, donnait à leur possession une valeur considérable. Depuis le commencement du siècle, le Portugal avait entamé des négociations diplomatiques avec les cabinets anglais et essayé d'obtenir la reconnaissance de sa souveraineté sur les territoires compris entre le huitième et le cinquième degré douze minutes de latitude sud, c'est-à-dire sur l'embouchure du Congo et les côtes maritimes situées au nord et au sud de cette embouchure. Projets du Portugal.

L'Angleterre s'était toujours refusée à reconnaître les prétentions portugaises. Elle admettait la souveraineté du Portugal sur les territoires situés au sud d'Ambriz, mais considérait comme vacant tout le territoire situé au nord.

Le voyage de Stanley révéla aux Portugais la faute qu'ils avaient commise en ne devinant pas l'importance du bassin du Congo et en négligeant de reconnaître le haut fleuve et d'occuper effectivement le pays. Ils ressuscitèrent leurs

de la République, l'assurance expresse à Votre Majesté : je me plais à espérer qu'Elle verra dans notre empressement une nouvelle preuve de nos sentiments pour Sa Personne et du prix que nous attachons à faciliter, autant qu'il peut dépendre de nous, la généreuse entreprise placée sous son haut patronage. »

Le Roi répondit le 24 octobre 1882 : « Je sais que le Gouvernement de la République rend justice à l'entreprise poursuivie dans un but général de civilisation et de progrès par l'Association et le Comité, et qu'il manifeste l'intention d'en faciliter, autant qu'il dépendra de lui, le succès définitif. J'espère fermement que rien ne nous empêchera d'entretenir en Afrique d'aussi bonnes relations qu'en Europe. »

prétentions et les firent valoir avec plus de force que jamais.

Négociations du Portugal avec l'Angleterre.

Le 8 novembre 1882, le Gouvernement portugais renouvelait, auprès de Lord Granville, ministre des affaires étrangères anglais, ses démarches en vue d'obtenir la reconnaissance de sa souveraineté sur la côte située entre 5° 12' et 8° de latitude sud.

Lord Granville, au lieu de persister dans l'attitude prise par ses prédécesseurs, se déclara disposé à donner satisfaction aux Portugais, en échange, bien entendu, de sérieux avantages pour le commerce.

Le Portugal promettait que seuls des tarifs de douane modérés seraient établis; il promettait la liberté complète de la navigation, l'égalité de traitement pour les négociants et les marchandises de toutes les nations. Il professait ouvertement l'ambition de joindre ses possessions de la côte occidentale à celles de la côte orientale, en établissant un empire trans-africain.

Lord Granville souffla immédiatement sur ce beau rêve en déclarant qu'il voyait de grands obstacles à l'extension de la souveraineté portugaise vers l'intérieur. Il était poussé, en cela, par le désir de sauvegarder la situation et les droits de l'Association Internationale du Congo. Puis, il réclama des stipulations plus précises relativement au commerce. Il demanda que le Portugal limitât ses prétentions à une assez étroite bande de côte. Il voulut aussi obtenir l'assurance que les droits de l'Association Internationale du Congo et les traités conclus par elle avec les indigènes seraient respectés. Il demanda d'autres concessions encore, mais elles ne touchent pas directement à l'objet de cette étude.

Traité du 26 février 1884.

Les négociations des deux gouvernements furent longues et difficiles. Finalement, elles aboutirent, le 26 février 1884, à la conclusion d'un traité (1).

(1) Le texte de ce traité se trouve dans BANNING, *Partage politique de l'Afrique*, p. 103.

L'Angleterre y reconnaissait la souveraineté du roi de Portugal sur la partie de la côte occidentale placée entre 8° et 5° 12' de latitude sud et sur une bande de terre qui s'étendait à l'intérieur jusqu'à Nokki. L'article 2 du traité ouvrait ces territoires à toutes les nations et leur assurait à toutes l'égalité de traitement. L'article 3 et l'article 4 proclamaient la liberté de la navigation sur le Congo et le Zambèze et interdisaient l'établissement de tout monopole, de toute autre entrave au commerce et de tous impôts qui ne seraient pas expressément autorisés par le traité. Une commission mixte anglo-portugaise devait régler la navigation sur le Congo. Les autres articles stipulaient des avantages pour les navires anglais, l'abolition de l'esclavage, etc., etc.

Opposition générale au traité.

La convention du 26 février 1884 excita en Europe un vif émoi. Si elle avait été maintenue, le Portugal eût perçu des droits de douane à l'entrée du bassin du Congo, l'Angleterre y fût devenue prépondérante au point de vue politique et, surtout, l'Association Internationale du Congo, réduite à la situation d'une puissance méditerranéenne, sans accès à la côte, perdait toute chance de vie et de développement.

Aussi la publication de la convention souleva-t-elle des protestations générales. La France, l'Allemagne, la Hollande, les Etats-Unis formulèrent des réclamations. En Angleterre même, la convention rencontra une opposition très vive. On s'y indigna de voir soumettre le Congo à la souveraineté d'une puissance qui, pendant des siècles, n'avait su rien faire pour le développer. Lord Granville fut forcé de déclarer, le 26 juin 1884, qu'il abandonnait la convention. Mais, déjà avant cette date, était née l'idée de réunir une conférence pour résoudre toutes les difficultés diplomatiques pendantes.

Projet de réunir une conférence.

C'est le Portugal lui-même qui, dans une dépêche-circulaire adressée à ses agents diplomatiques en Europe, le 13 mai 1884, avait suggéré l'idée de réunir une conférence. Elle fut

reprise par le prince de Bismarck. Il proposa, le 17 avril 1884, au gouvernement français de se joindre à lui pour réunir une conférence en vue d'arriver à régler, par un accord général, les difficultés soulevées par les ambitions antagonistes de l'Association Internationale du Congo, de la France et du Portugal sur le bassin du fleuve. M. Ferry, qui était à ce moment chef du cabinet français, accéda à cette proposition.

L'Angleterre, après avoir fait quelques difficultés, donna son adhésion au projet en août 1884. Il résulte de dépêches qui furent échangées le 13 et le 29 septembre entre le gouvernement allemand et le gouvernement français qu'ils étaient dès lors décidés à consentir à la reconnaissance de l'Association Internationale du Congo comme un Etat indépendant.

Conférence de Berlin.

La conférence de Berlin se réunit pour la première fois le 15 novembre 1884. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède et la Norwège, la Turquie, y étaient représentés. La dernière séance de la conférence eut lieu le 26 février 1885 et eut, au point de vue de l'origine de l'Etat indépendant, une importance capitale. Il avait été convenu que la conférence elle-même n'aurait point à discuter la question de savoir s'il importait de reconnaître à l'Association Internationale du Congo la qualité d'Etat. Ce point, de même que l'aplanissement des difficultés diplomatiques soulevées par le Portugal, devaient faire l'objet de négociations en dehors des travaux de la conférence.

Reconnaissance de l'Association comme Etat.

Les Etats-Unis d'Amérique, devançant toutes les puissances européennes, avaient, le 22 avril 1884, reconnu l'Association Internationale du Congo comme un Etat ami (1). Cette recon-

(1) Voir ces conventions et déclarations dans OPPELT, *Léopold II, roi des Belges, chef de l'État Indépendant du Congo, Fondation de l'Œuvre internationale africaine.* — Bruxelles, Hayez, 1885.

naissance eut la plus heureuse influence. Des conventions ou des déclarations analogues furent obtenues des autres gouvernements par l'Association. La convention avec l'Allemagne date du 8 novembre 1884. La déclaration de la Grande-Bretagne est du 16 décembre 1884, la convention avec l'Italie du 19 décembre; la déclaration de l'Autriche-Hongrie du 24 décembre, la convention avec les Pays-Bas du 27 décembre, celle avec l'Espagne du 7 janvier 1885, celle avec la France du 5 février, celle avec la Russie du 5 février, celle avec la Suède et la Norwège du 10 février.

Dernière résistance du Portugal.

Restait à obtenir du Portugal la renonciation à ses prétentions à la souveraineté sur le littoral compris entre 5° 8′ et 8° de latitude sud et la reconnaissance de l'Association. Les négociations se firent à Paris, car il s'agissait de déterminer à la fois les limites des possessions françaises, des possessions portugaises et celles de l'Association. Les gouvernements français, allemand et anglais intervinrent pour exercer une pression « amicale» sur le Portugal. Il céda enfin. La convention avec la France fut signée le 5 février 1885 et la convention avec le Portugal date du 14 février. Le Portugal reconnut l'Association comme Etat et les limites des possessions territoriales furent fixées de commun accord. L'Etat du Congo conserva l'embouchure du fleuve et une quarantaine de kilomètres du littoral de l'océan au nord de cette embouchure.

La reconnaissance du Portugal faisait tomber la dernière difficulté. Le Danemark et la Belgique passèrent, avec l'Association Internationale du Congo, des conventions de reconnaissance le 23 février 1885.

Adhésion du nouvel Etat au traité de Berlin.

Le 26 février, jour de la réunion de clôture de la conférence, le prince de Bismarck donna lecture d'une déclaration d'adhésion de l'Association Internationale du Congo, en date du 26 février, aux dispositions de l'acte général de la confé-

rence. Le prince de Bismarck et tous les plénipotentiaires saluèrent avec satisfaction l'avènement du nouvel État et formèrent des vœux pour son développement.

Notification aux puissances.

Le 1er août 1885, Léopold II notifia aux puissances que les possessions de l'Association Internationale du Congo formeraient désormais l'État Indépendant du Congo. Il notifia en même temps qu'il avait pris le titre de Souverain de l'État Indépendant du Congo. Les puissances accusèrent successivement réception de cette notification (1).

Le 19 juillet 1885 (2), l'administrateur général du Congo, Sir Francis de Winton, proclama à Banana l'existence de l'État

(1) Dates des accusés de réception :

1885 : 22 août, Grande-Bretagne. — 23 août, Pays Bas. — 24 août, Allemagne. — 26 août, France. — 26 août, Italie. — 14 septembre, Suisse. — 15 septembre, Suède et Norwège. — 16 septembre, Danemark. — 23 septembre, Russie. — 27 septembre, Portugal. — 3 octobre, Autriche-Hongrie. — 26 octobre, les États-Unis d'Amérique. — 26 octobre, le Saint-Siège. — 3 novembre, la Roumanie. — 10 novembre, Espagne. – 26 novembre, Mexique. — 22 décembre, Brésil.

1886 : 2 janvier, République Argentine. — 14 janvier, Grèce. — 16 février, République dominicaine. — 25 février, Haïti. — 1er mars, Venezuela. — 3 mars, Guatemala. — 13 mars, Paraguay. — 18 mars, Costa Rica. — 23 mars, Orange. — 2 avril, Uruguay. 8 avril, Perse. — 12 avril, Équateur. — 15 avril, Hawaï. — 26 avril, Honduras. — 2 mai, Nicaragua. — 28 mai, Colombie. — 21 juillet, Chine. — 21 juillet, Japon.

1887 : 10 janvier, Liberia.

(2) D'après Magnier (*Comptes-rendus des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1887, p. 460 et s.), Léopold II aurait, par un décret en date du 29 mai 1881, proclamé l'existence de l'État Indépendant. Le *Bulletin officiel* n'a pas publié ce décret.

Indépendant, dans une cérémonie à laquelle assistaient les représentants des maisons de commerce, des missions et tous les chefs indigènes des territoires situés entre Banana et Boma.

L'œuvre était accomplie. La création de l'État Indépendant du Congo n'avait pas duré sept ans!

CHAPITRE II

Le Droit

—

BIBLIOGRAPHIE

HEIMBURGER, *Der Erwerb der Gebietshoheit.*

SALOMON, *L'occupation des territoires sans maître.* — Paris, A. Giard, 1889.

STENGEL (VON), *Die Staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Kolonien.* — Berlin, 1886.

LAVELEYE (EMILE DE), *The Congo neutralized.* — *Contemporary Review*, Juin 1883.

— Français, Anglais et le Comité international du Congo. — *Revue de Belgique*, vol. XLII.

MAGALHAÈS (C.), *Le Zaïre et les contrats de l'Association internationale.* — Lisbonne, Société de géographie, 1883.

TRAVERS TWISS (Sir), *An international protectorate of the Congo River.* — London, Pewtress and C°, 1883.

VILLAIN (G.), *La question du Congo et l'Association internationale africaine.* — Paris, Challemel, 1884.

393th *Report to the Senate of the United States of America; 48th Congress.* — first session. — Ce rapport contient de très intéressants articles et consultations de Sir Travers Twiss et de M. Arntz.

ARNTZ (M.-E.), *De la cession des droits de souveraineté.* — 1 br. in-8° de 22 p. — Brux., Weissenbruch, 1884.

Moynier (G.), *La question du Congo devant l'Institut de droit international.* — 1 broch. in-8° de 27 p. Genève, Schwardt, 1883.

Moynier (G.), *La fondation de l'Etat indépendant du Congo au point de vue juridique.* — In-8° de 40 p. Paris, 1887. — Compte-rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques : 1887, p. 460.

Siddall Reeves (J.), *The international beginnings of the Congo free State.* — Baltimore, 1894.

Catellani, *Le colonie e la conferenza di Berlino.* — Torino, 1885.

Delavaud, *Revue de géographie de Paris,* juillet 1883.

Rouard de Card (E.), *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1870-91.* — Paris, 1897.

Arendt, *Les origines de l'Etat Indépendant du Congo.* — Revue générale, février 1889.

Von Martitz, *Archiv für öffentl. Recht.* I. Pages 16 et s.

—

La création de l'Etat Indépendant du Congo a soulevé une des plus intéressantes questions qu'ait débattues à notre époque la science du droit international : Les compagnies commerciales ou de simples particuliers peuvent-ils acquérir des droits de souveraineté territoriale? Peuvent-ils fonder des Etats?

Qui peut acquérir la souveraineté territoriale?

La solution de cette question était, pour l'Association internationale du Congo, d'une importance vitale. Le Portugal et la France convoitaient le bassin du Congo. Or, l'Association prétendait y exercer des droits de souveraineté qu'elle voulait faire dériver de conventions passées avec les chefs indigènes. Ces conventions avaient-elles pu, d'après les principes du droit international, conférer à l'Association Internationale du Congo des droits de souveraineté, ou bien fallait-il, au contraire, décider que cette association était incapable d'acquérir la souveraineté?

Importance de la question vers 1880.

La France et le Portugal avaient le plus puissant intérêt à soutenir l'opinion négative. En effet, si les traités passés par les représentants de l'Association ne pouvaient produire d'effets, les territoires du bassin du Congo étaient restés *res nullius*, au point de vue du droit des gens. Tous les Etats, par conséquent, pouvaient encore les soumettre à leur souveraineté, soit par occupation, soit par cession, sans tenir compte des prétentions de l'Association.

Son importance actuelle.

La solution de cette question *juridique* pouvait donc avoir des conséquences *politiques* considérables. Aussi n'a-t-elle pas été examinée avec la complète impartialité que réclame la science Les deux thèses ont trouvé des défenseurs habiles et ardents. Malheureusement, ils étaient souvent trop préoccupés de l'influence éventuelle de leur opinion. A l'heure actuelle, au contraire, l'examen de la question de savoir si des particuliers peuvent acquérir des droits de souveraineté n'a plus qu'une importance rétrospective et scientifique. L'Etat du Congo existe. Il a été reconnu par les puissances. Dût-on même admettre l'opinion que sa naissance a été, au point de vue des principes purs, entachée d'irrégularité, qu'il faudrait encore s'incliner devant le fait accompli : l'Etat du Congo possède et exerce, sans aucune discussion possible, les droits de souveraineté reconnus aux Etats par le droit international.

Opinion des auteurs.

La majorité des auteurs s'est prononcée, à l'époque où la difficulté avait conservé toute sa gravité politique, pour l'opinion affirmative. Sir Travers Twiss, les professeurs Arntz et Emile de Laveleye, von Stengel, Meyer, Catellani, ont soutenu la thèse qui permet aux particuliers et aux associations de particuliers d'acquérir la souveraineté territoriale et de fonder des Etats. L'opinion contraire a été défendue avec vigueur à l'origine par Delavaud et la Société de Géographie de Lisbonne. Depuis, Heimburger, dont la théorie a été reprise et

développée par Salomon, est parvenu, pour la première fois, à poser les vrais principes.

Thèse de l'Association.

Un des premiers soins de Stanley et des agents sous ses ordres était, quand ils arrivaient dans une région, de conclure des traités avec les chefs indigènes. Ils suivaient, en cela, les instructions formelles qui leur avaient été données par le Comité d'études du Haut Congo, ainsi que le montre la lettre de Stanley à laquelle j'ai fait plus haut allusion (1).

Voici, à titre d'exemples, deux de ces traités qui peuvent être considérés comme des traités types :

Traités passés avec les indigènes.

Premier traité :

Nous, soussignés, chefs de Nzougi, consentons à reconnaître la souveraineté de l'Association internationale africaine, en foi de quoi nous adoptons son drapeau (bleu étoilé d'or). Nous nous engageons à maintenir la route ouverte et à exempter de toute taxe ou de tout impôt les étrangers arrivant avec une recommandation des agents de la dite Association.

Nous soumettrons à l'arbitrage de la dite Association tout conflit qui pourrait naître entre nous et nos voisins ou des étrangers d'une nationalité quelconque.

Nous déclarons n'avoir conclu antérieurement avec qui que ce soit des engagements écrits ou oraux invalidant la présente convention.

Nous déclarons que dorénavant, nous et nos successeurs, accepterons les décisions des représentants de l'Association dans toutes les questions relatives à notre bien-être ou à nos propriétés ; que nous ne conclurons d'engagement avec personne sans en avoir référé au chef de Manyanga ou au chef de Léopoldville ; enfin, que nous n'agirons, en aucun cas, d'une façon contraire à la teneur ou à l'esprit de la présente convention.

26 mars 1884.

(Suivent les croix (faisant office de signature) des chefs de Nzoungi et de Banza Mbouba, et les croix des deux témoins, Doualla et Mouamba).

(1) Page 17.

Traités passés avec les indigènes.

Second traité :

Entre Henry M. Stanley, commandant de l'expédition du Haut-Congo, agissant au nom et dans l'intérêt de l'Association internationale africaine, et le Roi et chefs de Ngombi et Mafela réunis en conférence à Manyanga-Sud, il a été convenu, après délibération, ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Les chefs de Ngombi et Mafela reconnaissent qu'il importe hautement, dans l'intérêt du progrès, de la civilisation et du commerce, que l'Association internationale africaine s'établisse solidement dans leur pays. Ils cèdent donc à la dite association — librement, de leur propre mouvement, pour toujours, en leur propre nom et au nom de leurs héritiers et successeurs — la souveraineté et tout droit de souveraineté et de gouvernement sur tous leurs territoires. Ils s'engagent également à aider la dite Association à gouverner et à civiliser le pays, à exercer leur influence auprès des autres habitants (lesquels approuvent unanimement la conclusion de ce traité) pour assurer l'obéissance de tous aux lois faites par ladite Association; à seconder, en tout temps, par leur labeur ou autrement, tous travaux, entreprises ou expéditions que ladite Association fera exécuter sur une partie quelconque de ces territoires.

ART. 2. — Les chefs de Ngombi et Mafela s'engagent à prêter en tout temps main-forte à l'Association, pour repousser les empiétements ou les attaques de tout étranger, de quelque nationalité ou race que ce soit.

ART. 3. — Le territoire cédé aux termes de l'art. 1er comporte à peu près tout le pays de Ngombi et Mafela, avec toutes les contrées tributaires. Les chefs de Ngombi et Mafela affirment solennellement que tout le pays qu'ils cèdent leur appartient absolument; qu'ils peuvent en disposer librement; qu'ils n'ont jamais conclu dans le passé et ne concluront jamais dans l'avenir aucun traité cédant ou vendant des parties quelconques de ces territoires à des étrangers, sans l'autorisation de l'Association. Toutes les routes et voies fluviales traversant ce pays, ainsi que le droit de percevoir des droits, et tout le gibier, le poisson, les mines, les forêts, constitueront la propriété de la dite Association, aussi bien que tout territoire inoccupé qu'elle pourra choisir éventuellement.

ART. 4. — L'Association internationale africaine s'engage à payer aux chefs de Ngombi et de Mafela les marchandises suivantes : Une pièce d'étoffe par mois à chacun des chefs soussignés, outre le présent d'étoffes offert aujourd'hui; et lesdits chefs déclarent accepter ce présent et ce subside mensuel à titre de paiement intégral des droits cédés à ladite Association.

Art. 5. — L'Association s'engage : 1° à n'enlever, sauf par consentement mutuel, aux indigènes habitant le pays cédé, ni terrain occupé ni terrain cultivé ; 2° à développer jusqu'aux dernières limites la prospérité dudit pays ; 3° à protéger ses habitants contre toute oppression ou toute invasion étrangère ; et, de plus, l'Association autorise les chefs à arborer son drapeau, à régler tous les différends locaux par des palabres et à maintenir son autorité par les indigènes.

Arrêté, signé et certifié, le 1er avril 1884 (suivent les signatures de Henry M. Stanley, des chefs de Ngombi et Mafela et de trois témoins).

La forme des traités passés avec les indigènes était, à l'origine, assez imparfaite, mais il est aisé de s'apercevoir que, à partir d'un certain moment, les explorateurs reçurent des formules rédigées en Europe par des jurisconsultes. Forme et contenu de ces traités.

Dans certains traités, les chefs indigènes ne transfèrent pas expressément à l'Association (1) leurs droits ou leurs prétendus droits de souveraineté : ils reconnaissent simplement la souveraineté de l'Association et s'y soumettent. Dans d'autres traités, au contraire, les chefs cèdent à l'Association : « librement, de leur propre mouvement, pour toujours, en leur propre nom et au nom de leurs héritiers et successeurs, la souveraineté et tous droits de souveraineté et de gouvernement sur tous leurs territoires ». Souvent aussi, les traités contiennent des cessions non pas seulement de souveraineté, mais aussi de propriété, sur le territoire ou la presque totalité du territoire des tribus

Les conventions de cette espèce furent excessivement nombreuses. Stanley en évalue le nombre à plus de 400. Quoi qu'il en soit, elles n'ont porté certainement que sur une minime Grand nombre des traités.

(1) Il est bon de remarquer que, encore en mars 1884, les idées étaient si peu nettes au sujet de la distinction en Association Internationale africaine, Comité d'études du Haut-Congo et Association Internationale du Congo, que les traités conclus avec les indigènes le sont au nom de l'*Association Internationale africaine*. C'est *Association Internationale du Congo* qu'il eût fallu dire.

partie du territoire actuel de l'Etat Indépendant du Congo.

L'Association internationale appuyait sur ces traités passés avec les indigènes ses prétentions à l'acquisition de droits de souveraineté.

Opinion de Arntz.

M. Arntz, dont la consultation est la plus étudiée, légitime ces prétentions en posant les principes suivants :

I. Les tribus habitant un territoire déterminé et représentées par leurs chefs, forment des Etats indépendants.

II. Leur territoire, par conséquent, n'est pas *res nullius* et ne peut être occupé.

III. Ces Etats ou leurs chefs peuvent faire des traités internationaux de toute espèce. Ils peuvent donc céder leurs droits de souveraineté sur tout ou partie de leur territoire.

IV. Les cessionnaires de ces droits les possèdent et les peuvent exercer dans la même mesure que les cédants.

La seule question à résoudre, d'après Arntz, est donc celle de savoir si des cessions de droits de souveraineté peuvent se faire à des particuliers ou à des compagnies composées de particuliers. Sans doute, dit-il, un individu, *comme tel*, une société privée, *comme telle*, ne peuvent exercer des droits souverains. Mais en vertu de quel principe de droit international voudrait-on empêcher un particulier de devenir demain un souverain? Les individus peuvent devenir souverains et exercer des droits de souveraineté de deux manières, soit en s'établissant sur un territoire sans maître et en constituant un gouvernement régulier, soit en succédant à un souverain dans l'exercice des droits de souveraineté d'un Etat. Quand une tribu africaine cède en pleine souveraineté à un particulier ou à une société privée, une partie de son sol, elle ne fait pas autre chose que d'appeler une autre personne ou une autre collectivité à l'exercice de ses droits de souveraineté sur une partie de son Etat qui devient un autre Etat. Des souverainetés nouvelles, à la tête desquelles sont des individus

et des associations cessionnaires des droits des tribus existent, sans que la reconnaissance par les autres Etats soit une des conditions nécessaires de leur existence.

Arntz, Travers Twiss et de Laveleye citent une série d'exemples historiques qui prouvent, selon eux, que des particuliers ou des compagnies privées peuvent être titulaires de droits de souveraineté. Ils citent, notamment, la compagnie hollandaise des Indes orientales qui fonda les établissements coloniaux de la Hollande aux Indes; la compagnie anglaise des Indes orientales qui a créé l'empire des Indes; les chevaliers de l'ordre teutonique, avec qui se fusionnèrent à certain moment les chevaliers Porte-glaives, qui colonisèrent la Prusse, la Livonie et la Courlande et exercèrent pendant deux siècles (jusqu'en 1454) des droits de souveraineté sans être organisés comme Etat; les chevaliers de Saint Jean de Jérusalem qui furent souverains de Malte. A une époque plus rapprochée de nous, ces auteurs invoquent encore la création de toutes pièces de la République de Liberia qui doit son existence à la « Société de colonisation américaine pour l'établissement d'hommes de couleurs libres des Etats-Unis » et qui fut successivement reconnue par les Etats européens. Le cas de cession de droits de souveraineté au baron Verbeck, un Autrichien, et à M. Dent, un Anglais, par les sultans de Brunnei et Sulu est encore plus probant Ces deux Européens rétrocédèrent leurs droits à une société de capitalistes anglais qui obtint du gouvernement une charte sous le nom de British North Borneo Company. La validité de cette cession ne fut pas contestée par les gouvernements espagnol et hollandais qui, pourtant, avaient intérêt à le faire et elle fut nettement proclamée au Parlement anglais.

Précédents invoqués.

Les partisans de l'opinion contraire, surtout Français et Portugais, proclamaient comme un principe absolu que seuls les États peuvent acquérir et exercer des droits de souverai-

Thèse contraire.

neté. Il en résultait, selon eux, que les conventions passées par l'Association Internationale du Congo avec les chefs indigènes étaient nulles à raison de l'incapacité du cessionnaire.

Examen critique des deux thèses.

Le moment est venu d'apprécier ces thèses contradictoires et de rechercher, en suivant les lignes générales de l'argumentation de M. Arntz, la vérité qu'elles peuvent contenir.

Les tribus indigènes ne forment pas des Etats.

La science du droit international ne peut accepter comme un principe, que les tribus habitant un territoire déterminé et représentées par leurs chefs forment des États indépendants. La plupart des auteurs condamnent cette affirmation. La notion de l'État, au point de vue du droit des gens, a été sérieusement discutée dans les derniers temps et est devenue plus précise. On peut définir l'État : *une communauté de personnes, établie sur un territoire donné, possédant une organisation politique indépendante et susceptible d'assumer des obligations internationales.*

L'existence d'un État suppose donc, outre un élément géographique : le territoire, un élément social : la population et un élément politique essentiel : il faut que cette population ait une organisation gouvernementale représentant la volonté collective; il faut que cette organisation gouvernementale soit indépendante, qu'elle puisse non seulement se régir librement à l'intérieur, mais aussi régler librement ses rapports avec les autres États. Il faut, enfin, que cet organisme soit assez stable et assez conscient pour être capable d'assumer des obligations internationales et de s'en acquitter.

Pour qui a étudié la situation véritable de tribus qui vivent dans le bassin du Congo, il ne peut être un instant douteux qu'elle ne répond point à la définition de l'État : l'organisation politique des sociétés indigènes est embryonnaire. Les tribus ont des rudiments d'organisation politique, mais ces organisations politiques primitives ne s'élèvent point encore jusqu'à la forme de l'État.

La condition intellectuelle du nègre ne lui permet pas, en général, de s'élever au-dessus de la conception de la famille ou de la tribu comme unités politiques. L'histoire de l'humanité montre que les populations appartenant aux races aujourd'hui les plus civilisées n'ont pas toujours été organisées en Etats. Elle montre par quelles séries de transformations successives l'unité politique primitive, la famille, devint successivement le clan, la tribu, puis des réunions de tribus, plus tard seulement l'Etat. Pourquoi vouloir appliquer aux nègres, qui en sont restés aux stades intermédiaires de l'organisation sociale, la notion de l'État qui ne s'est formée chez nous qu'à une époque relativement récente?

Ce n'est pas qu'il faille non plus poser en règle absolue qu'aucune société nègre ne réunit les éléments constitutifs de l'Etat. Il y avait, dans certaines parties du Congo, dans le Nord, par exemple, des organisations politiques assez avancées pour être considérées comme des États, mais en général, on doit admettre, contrairement à l'opinion de Arntz, que les tribus nègres du Congo ne constituent pas des États.

Conclusion à tirer de ce principe.

Cette prémisse devant être écartée, tout le raisonnement du savant professeur doit être repoussé, car M. Arntz considérait que les tribus ne pouvaient traiter qu'à condition qu'elles constituassent des États indépendants.

En réalité, une communauté politique ne s'élevant pas jusqu'au stade *Etat* n'est pas pour cela incapable de conclure un traité. Seulement, ce traité ne sera pas, à proprement parler, un traité *international*. Il n'en liera pas moins les parties contractantes, *à condition, bien entendu, que la convention ait été régulièrement conclue.*

Valeur juridique des traités conclus avec les indigènes.

On néglige généralement d'examiner la valeur intrinsèque des conventions passées, soit par un État, soit par un particulier ou une compagnie privée avec des populations infé-

rieures comme les tribus africaines. On oublie que ces traités, autant que les conventions entre particuliers, peuvent être viciés par des causes de nullité : l'erreur, le dol, la violence.

Causes qui les vicient.

L'erreur d'abord. Jusqu'à quel point les chefs de tribus sont-ils capables de comprendre la portée des conventions qu'on leur présente ? Jusqu'à quel point un cerveau nègre peut-il se rendre compte des mots : cession de souveraineté ? La notion de la souveraineté est une des plus compliquées du droit international. Pendant des siècles, les auteurs les plus savants l'ont confondue avec celle de propriété et il en est bon nombre qui, à l'heure actuelle, n'ont point encore d'idée nette au sujet de ce qu'il faut entendre par *imperium* et par *dominium*. Comment s'imaginer, dès lors, que des populations primitives peuvent comprendre des choses qui échappent à des spécialistes du droit des gens ? La plupart du temps, les explorateurs et les officiers qui font signer ces traités en ignorent eux-mêmes l'exacte portée. Quelle est la valeur juridique d'un traité conclu dans pareilles conditions (1) ?

La violence, souvent aussi, vicie ces traités Ils sont imposés par la force aux populations terrorisées. Dans plus d'un cas, le consentement des chefs nègres n'est obtenu qu'à la suite de manœuvres doleuses. Cette affirmation n'est pas théorique. Combien de fois n'a-t-on pas vu les chefs indigènes concéder les mêmes avantages à des explorateurs de diverses nationalités ? Que de fois ne les a-t on pas vus prendre les armes quand on leur réclamait l'exécution du traité qu'ils avaient signé ?

Les traités publiés, généralement aussi, s'abstiennent soigneusement d'indiquer la nature et le chiffre de la contre-

(1) Voyez sur ce sujet : WESTLAKE, *Etudes sur les principes du droit international*, traduction Nys, p. 152. — MOYNIER, *La fondation de l'État Indépendant du Congo au point de vue juridique*, p. 468. — SALOMON, *Occupation des territoires sans maître*, p. 217 et s.

prestation accordée aux potentats nègres, en échange de la cession de leur indépendance et de la propriété de tout leur territoire. Quelques ballots d'étoffes, quelques litres de perles, quelques dames-jeannes de rhum, voilà sans doute tout ce qu'ils ont obtenu! Et l'on voudrait faire croire que ces chefs ont compris la portée des obligations qu'ils contractent !

Un fait curieux et très suggestif montre la valeur des conventions passées avec les populations inférieures. A peine l'État colonisateur commence-t il à légiférer et à prendre des mesures pour la protection des indigènes dont il se considère comme le tuteur officieux, qu'il croit nécessaire de subordonner à un ensemble de conditions protectrices la valeur des conventions de droit privé que les Européens ou les personnes de race européenne veulent passer avec les natifs. Et cela, parce que ceux-ci sont incapables de veiller à leurs intérêts et de se défendre eux-mêmes contre la ruse, l'habileté, la malhonnêteté ou la violence des blancs! L'État du Congo a adopté des dispositions législatives dans ce but.

Un autre principe de droit tient en suspens la validité des conventions passées avec les indigènes. On les fait avec les chefs. Jusqu'à quel point ceux-ci peuvent-ils engager la tribu? A supposer même que l'organisation politique de la tribu permette aux chefs de contracter en son nom, dans les transactions ordinaires entre tribus, jusqu'à quel point peuvent-ils faire des conventions aussi importantes et aussi inusitées que celles qui comportent cession d'indépendance et cession des biens collectifs de la tribu ?

Fragilité des acquisitions de souveraineté basées sur des traités avec les indigènes.

Toute une série de vices peuvent donc réduire à néant la validité des traités passés avec les indigènes. Ces considérations mettent en relief la fragilité juridique de toutes les acquisitions de souveraineté basées sur des contrats consentis par les populations primitives. Elles s'appliquent aussi bien aux traités passés avec les indigènes par les représentants de

l'Association Internationale du Congo qu'a ceux qui sont conclus par les explorateurs de toutes les nations.

D'ailleurs, l'Association ne pouvait acquérir des droits de souveraineté par cession.

La validité des conventions invoquées par l'Association Internationale du Congo était donc très douteuse. Les traités eussent été insuffisants pour lui conférer la souveraineté même dans le cas où il eût fallu décider que l'Association pouvait devenir titulaire de droits de souveraineté. Mais ici encore, il faut se rallier à l'opinion d'après laquelle les Etats seuls peuvent acquérir par traité la souveraineté territoriale.

La souveraineté territoriale est une notion qui appartient au droit des gens. Or, des particuliers ou des compagnies privées ne peuvent, comme tels, devenir sujets d'un rapport de droit international. Cette raison théorique est, à elle seule, décisive.

La souveraineté et l'existence de l'Etat Indépendant ne peuvent donc, au point de vue juridique, dériver des traités passés avec les populations indigènes. Ces traités étaient sans valeur juridique et même, si leur validité avait été à l'abri de toute discussion, ils n'auraient pu transférer des droits de souveraineté ni à l'Association Internationale africaine, ni au Comité d'études, ni à l'Association Internationale du Congo, simples associations privées, sans existence légale.

Comment, néanmoins, l'Etat du Congo, est-il né?

Comment donc expliquer que ces associations aient pu, malgré cela, se transformer en Etat souverain? Comment expliquer les précédents historiques incontestables invoqués par les partisans de la thèse de l'Association?

La notion de l'Etat est une notion de fait.

L'explication en est simple; elle repose tout entière sur cette vérité scientifique, mise en évidence par la science allemande, que l'existence d'un Etat est un fait, *eine thatsache* (1). Dès que toutes les conditions d'existence d'un Etat

(1) Voyez surtout HEIMBURGER. — A consulter : RIVIER, *Principes de droit des gens*, vol. I. — ULLMANN, *Völkerrecht*, p. 64.

sont réunies, l'Etat existe, même lorsque la réunion de ces conditions s'est faite en dehors du droit des gens ou même contrairement aux règles qu'il proclame.

L'Association Internationale du Congo n'a pas acquis la souveraineté territoriale par les traités passés avec les tribus indigènes. Si un Etat, dans les débuts de l'œuvre, avait systématiquement dénié la validité de ces conventions, avait considéré les territoires du Congo visés par ces traités comme vacants et les avait soumis à sa souveraineté, ces annexions eussent été parfaitement valides au point de vue du droit des gens.

Heureusement, des raisons politiques et diplomatiques, qui seront exposées plus loin, ont écarté ce danger. Les puissances restèrent inactives; elles ne considérèrent point le territoire occupé par l'Association comme vacant. Elles eussent pu, en quelques mois, annihiler l'œuvre entreprise, annexer le Congo. Elles ne le firent point.

Et pendant ce temps, avec une énergie et une persévérance admirables, l'Association occupait le pays, multipliait ses stations, organisait une administration, établissait des règles de gouvernement, les appliquait, faisait respecter son autorité. Léopold II exerçait les pouvoirs d'un souverain. Sa volonté dictait la loi à ses collaborateurs blancs; les populations indigènes y étaient soumises... Vint un moment où exista un gouvernement de fait. Dès lors, l'Etat existait, il était créé, il pouvait se réclamer du droit international, il ne s'agissait plus que d'obtenir la reconnaissance des puissances pour le faire entrer dans la société des nations. L'Etat eut une existence de fait.

L'Etat du Congo ne doit donc pas son origine à un mode dérivé d'acquisition de la souveraineté : la cession, mais à un mode originaire : l'occupation. Les traités passés avec les indigènes ne constituent pas son titre juridique. Ils n'ont pas d'importance à ce point de vue.

Il ne faudrait pas en conclure qu'ils n'ont eu aucune utilité : ils ont permis à l'Association d'invoquer un semblant de titre et ont ainsi fortifié sa position vis-à-vis des puissances ; ils ont parfois concilié les tribus avec lesquelles ils ont été passés et ont ainsi rendu plus aisés et plus pacifiques l'établissement des agents de l'Association, la création des stations et l'organisation du pays.

Quand l'État du Congo a-t-il commencé à exister ?

A quel moment l'Etat Indépendant du Congo a-t-il commencé à exister? Est-ce au moment où il fut reconnu pour la première fois par les Etats-Unis, le 22 avril 1884, ou bien le jour où furent clôturés les travaux de la conférence de Berlin?

La réponse à cette question ne saurait être un seul instant douteuse. Il est absolument impossible, ainsi qu'il résulte des principes juridiques qui précèdent, de fixer avec précision le moment où l'Etat du Congo a commencé à exister. La reconnaissance des Etats n'est nullement une condition de leur existence. Tous les auteurs sont d'accord pour proclamer que cette reconnaissance a, non pas un caractère constitutif, mais simplement un caractère déclaratif. Elle se borne à constater le fait, antérieur à toute reconnaissance, que l'Etat reconnu existe. L'absence de reconnaissance ne fait pas plus obstacle à l'existence de l'Etat, que la reconnaissance ne suffirait à le créer si les éléments constitutifs n'en étaient pas réunis.

Lorsque donc les Etats-Unis reconnurent le drapeau de l'Association Internationale du Congo à l'égal du drapeau d'un Etat ami, c'est que, déjà antérieurement à cette époque, l'Etat existait. L'Etat a commencé à exister en fait, au moment, impossible à déterminer, où, grâce aux efforts des agents du Comité d'études du Haut Congo et de l'Association Internationale du Congo, sous la direction de Léopold II, la

population des territoires occupés fut soumise à l'influence civilisatrice, à l'autorité de Léopold II; quand cette autorité se fut assise et affermie; quand, en un mot, le Roi, par l'intermédiaire de ses mandataires, eut réussi à soumettre à une action gouvernementale effective, régulière et stable un nombre considérable de tribus. Ce moment se place entre 1879, date de la première expédition de Stanley pour compte du Comité d'études du Haut-Congo, et le 22 avril 1884, date de la reconnaissance par les Etats-Unis, mais il sera toujours impossible de le déterminer avec plus d'exactitude (1).

On voit combien sont inexactes les affirmations si souvent répétées, sinon par les hommes d'Etat et les savants belges, tout au moins par la presse, que l'Etat du Congo a été créé par la conférence de Berlin. Toutes les conséquences qu'on a prétendu en tirer au point de vue de l'étendue de la souveraineté congolaise n'ont aucune base scientifique ou historique.

---

(1) Il serait, en somme, beaucoup plus exact de fixer à 1882 qu'à 1884 la première reconnaissance du Comité d'études du Haut-Congo. La lettre qu'adressa M. Duclerc, président du conseil des ministres de France, à Léopold II, le 16 octobre 1882, prouve que, déjà à cette époque, la France considérait le Comité d'études comme susceptible de droits internationaux et d'obligations internationales.

/

CHAPITRE III

La Politique

—

BIBLIOGRAPHIE

A. — Documents diplomatiques.

Correspondence respecting the territory of the west coast of Africa, lying between 5° 12' and 8° of south latitude, 1845-1877. — Blue-book, c. 3531, Africa, n° 2, 1883

Correspondence relating to negociations between the governments of Great Britain and Portugal for conclusion of the Congo treaty, 1882-1884. — Blue-book, c. 3885, Africa, n 2, 1884.

Further papers relating to events connected with the negociations with Portugal for a treaty respecting the Congo river and adjacent coast, 1884. — Blue-book, c. 4025, Africa, n° 5, 1884.

Correspondence relating to negociations between the governments of Great Bretain and Portugal for conclusion of the Congo treaty, 1882-1884. — Blue-book, c. 3885, Africa, n° 2, 1884.

Despatch to Her Majesty's Minister at Lisbon inclosing the Congo treaty signed february 26 1884, and corrected translation of Mozambique tariff of 1877. — Blue-book, c. 3866, Africa, n° 3, 1884.

Protocols and general act of the west african conference. Blue book, c. 4205, Africa, n° 7.

Correspondence respecting the west african conference. Blue-book, c. 4202, Africa, n° 7, 1884.

Further correspondence respecting the west african conference. — Blue-book, c. 4241, Africa, n° 8, 1884.

Correspondence with Her Majesty 's ambassador at Berlin respecting the west african conference. — Blue-book, c. 4284, Africa, n° 2, 1885.

Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale. —Livres Jaunes.— Paris, 1884, 1885.

393th Report to the senate of the united states of America. — 48th congress, first session.

The occupation of the Congo country in Africa. — Senate, 48th congress, first session.

Aktenstücke, betreffend die Kongofrage, nebst einer Karte von Central-Africa.

B — Principaux ouvrages.

BANNING (E.), *Le partage politique de l'Afrique.* — Bruxelles, in-8°, 1888.

SCOTT KELTIE (J.), *The partition of Africa.* London, second edition, 1895.

—

La création de l'Etat Indépendant du Congo a été une création politique bien plus qu'une création juridique Elle s'est faite en dehors du droit des gens et sans sa protection, grâce à un concours de circonstances politiques habilement mises à profit par une diplomatie savante.

Causes qui ont favorisé la naissance de l'Etat.

Les vues très légitimes et très naturelles de la France et du Portugal sur le bassin du Congo tinrent longtemps en suspens le succès de la grande entreprise de Léopold II. Ces deux puissances avaient intérêt à soutenir que l'Association Internationale du Congo était incapable d'acquérir la souveraineté. Si, prenant une attitude énergique, elles avaient déclaré considérer les traités passés avec les indigènes comme nuls et les territoires occupés par l'Association comme vacants, il eût été impossible d'invoquer contre elles les règles du droit international. Il est nécessaire d'analyser avec précision les raisons politiques qui ont écarté ce danger.

Causes économiques. L'extension de la souveraineté territoriale d'un Etat sur un territoire vacant emporte, pour cet Etat, le droit d'y établir le régime douanier le plus favorable aux intérêts de son commerce et de son industrie. Il peut, s'il croit à l'utilité et à l'efficacité économique de ce régime, favoriser les entreprises de ses sujets par des tarifs différentiels d'importation et d'exportation. Les privilèges de toutes natures accordés aux nationaux peuvent même annihiler les effets naturels des lois de la concurrence et exclure les étrangers du bénéfice du trafic avec la colonie. La France et le Portugal, s'ils avaient annexé le bassin du Congo, auraient eu la faculté d'adopter cette politique économique et de monopoliser tous les avantages commerciaux que l'Afrique centrale offre à l'activité des nations commerciales et industrielles du vieux et du nouveau monde

Les dirigeants du Comité d'études et de l'Association Internationale opposèrent comme barrière à la France et au Portugal les intérêts économiques de l'ensemble des Etats qui n'avaient pas d'ambitions territoriales sur le bassin du Congo. Ils se déclarèrent disposés à adopter la politique la plus large et la plus libérale : ils n'établiraient ni monopoles ni privilèges commerciaux d'aucune espèce; les rivalités des commerçants de tous les pays seraient ainsi restreintes au jeu naturel des lois de la concurrence; le bassin du Congo deviendrait en quelque sorte le patrimoine commun de toutes les nations.

Cette attitude assura à l'Association la sympathie de tous les Etats. L'intérêt économique les poussa à favoriser les efforts de Léopold II. Elle fournit l'explication principale de la réussite de l'entreprise du Roi : celui-ci était parvenu à solidariser ses intérêts avec ceux du commerce et de l'industrie en Europe et en Amérique.

Causes politiques. Les diplomates appuyèrent Léopold II pour des raisons

d'un autre ordre. L'adjonction du bassin du Congo au domaine colonial de la France ou du Portugal eût accru leur puissance politique. Elle eût rompu l'équilibre africain au profit de la France. Elle eût affaibli la situation de l'Angleterre et de l'Allemagne. La constitution d'un nouvel Etat, au contraire, ne pouvait leur donner ombrage. Mieux valait, en tout cas, le voisinage d'un Etat naissant que celui d'une nation puissante comme la France.

Causes philanthropiques, religieuses, scientifiques.

Le caractère philanthropique de l'Association lui valut aussi, dans tous les pays, de chaudes et utiles sympathies. Les confessions protestantes avaient avantage à voir s'établir sur le Congo la souveraineté d'une association internationale plutôt que celle d'un pays catholique romain comme le Portugal et la France. D'un autre côté, la volonté hautement manifestée de l'Association de mettre fin aux horreurs de la traite et de seconder toutes les entreprises scientifiques lui assura partout l'appui de diverses catégories de personnes qui accordent plus d'importance aux intérêts de la religion, de la science et de la philanthropie qu'aux intérêts plus puissants, quoique moins élevés, du commerce et de l'industrie.

Caractère international de l'Association.

Le caractère international de l'Association Internationale Africaine, du Comité d'études et de l'Association Internationale du Congo fut une autre habileté et un autre gage de succès. Certes, on sait aujourd'hui que cette internationalité fut plus apparente que réelle. Léopold II était le directeur et le maître de ces trois organismes. Un document officiel récent porte même qu'il en était « le possesseur » (1). Mais si peu réelle qu'elle fût, elle n'en rendit pas moins les plus grands services. L'opinion publique se laisse souvent prendre

(1) Voyez le rapport du secrétaire d'Etat au Roi-Souverain, de janvier 1897. *Bulletin officiel de l'Etat Indépendant du Congo*, p. 41. Il est inutile de relever l'étrangeté de cette conception d'une personne *propriétaire d'une association.*

aux mots plus qu'aux choses. Elle crut que c'était une société internationale qui voulait acquérir la souveraineté sur le bassin du Congo Dès lors, le succès de l'entreprise constituait un succès pour tous; tout au moins, il n'entraînait d'échec pour personne.

Personnalité de Léopold II.

L'avenir verra publier les correspondances diplomatiques auxquelles donna lieu le commencement de l'Etat du Congo et dévoilera les négociations et les combinaisons qui facilitèrent sa création. C'est seulement alors qu'on pourra nettement apprécier jusqu'à quel point la haute personnalité de Léopold II facilita la réalisation de l'œuvre qu'il avait entreprise. La situation privilégiée du Roi, son prestige, son autorité, ses relations de famille, son influence permirent d'aplanir plus d'un obstacle qui semblait insurmontable.

Opposition des intérêts de la France et du Portugal.

L'Association, après avoir réussi à s'appuyer sur toutes les nations pour résister à la France et au Portugal, réussit à diviser ces deux puissances, à les séparer et à profiter de l'opposition de leurs intérêts. La France, qui abandonna ses visées longtemps avant le Portugal, rendit à la fin de grands services à l'œuvre en exerçant au dernier moment sur le gouvernement portugais une pression « amicale ». Cette coopération de la France dut se payer, mais il ne paraît pas qu'on l'ait payée trop cher.

Vices du système colonial portugais

On exploita contre le Portugal les vices de son organisation coloniale et l'on sut faire redouter aux chambres de commerce et aux hommes d'Etat les conséquences de l'établissement de la souveraineté portugaise sur les bassins du Congo. Le prince de Bismarck disait, dans une dépêche à lord Granville, du 7 juin 1884 : « Nous partageons la crainte, exprimée par les négociants de toutes les nations, que l'action des fonctionnaires portugais serait préjudiciable au commerce... Nous ne pouvons donner notre adhésion à aucun projet que tendrait à abandonner aux Portugais l'administra-

tion ou même la direction de ces arrangements. Même la limitation du taux des droits d'importation ne serait pas une protection suffisante contre les désavantages que le monde commercial considère comme devant résulter de l'extension du système colonial portugais sur des territoires restés libres jusqu'aujourd'hui. »

Habiletés diplomatiques.

L'Association, dans ses négociations avec les différents pays en vue d'obtenir sa reconnaissance, sut toujours faire habilement valoir les raisons spéciales qui pouvaient exercer une influence sur leurs hommes politiques Le rapport du sénateur Morgan au Sénat des Etats-Unis contient à ce sujet des renseignements significatifs. Il invoque les précédents de l'histoire de la grande République. Il rappelle la fondation glorieuse de la Libérie Il fait entrevoir qu'un jour peut-être le territoire du futur Etat du Congo offrira aux hommes de couleur, désireux de retourner en Afrique, un asile hospitalier approprié à leurs conditions et à leurs besoins.

Accusation de duplicité lancé contre Léopold II.

Un publiciste anglais (1) a lancé contre Léopold II une accusation de duplicité diplomatique. Après avoir signalé l'opposition générale que rencontra le traité anglo-portugais du 26 février 1884, Keltie ajoute : « Il faut dire. comme excuse de l'empressement apparent de lord Granville à accepter un arrangement qui semblait abandonner le Congo au Portugal — et cette affirmation est faite sur des renseignements très sûrs — que lord Granville était sous l'impression que le roi des Belges avait l'intention, après avoir organisé une administration au Congo, de céder tous ses droits à l'Angleterre, qui, de cette façon, aurait eu la haute main sur le fleuve au delà de son embouchure. Il y a des raisons de croire, d'après la même source, que M. Stanley lui-même était sous la même impression pendant tout le temps où il

(1) KELTIE, p. 145.

travaillait pour le Roi sur le fleuve ». L'allégation est précise : on accuse formellement Léopold II d'avoir, pour se concilier les sympathies de l'Angleterre, induit celle-ci en erreur sur ses intentions. Il aurait réussi à persuader à lord Granville et à Stanley que son but ultime était de doter la Grande-Bretagne d'une nouvelle colonie. A l'appui de cette excuse de la politique de lord Granville, Keltie n'apporte même pas un semblant de preuve. Il se contente d'invoquer très vaguement, *a very high authority*. Si Léopold II avait jamais eu l'idée de faire à lord Granville la promesse qu'on invoque, le ministre anglais eût été bien naïf d'y ajouter foi Il se serait empressé de représenter au Roi, non seulement la situation dangereuse où il allait mettre la Belgique, mais encore l'opposition certaine que la France eût faite à un pareil trafic international Quant à Stanley, la lettre du colonel Strauch (1) lui avait nettement indiqué, dès le commencement de l'entreprise, que le but du Roi était d'exercer personnellement les droits qu'il acquerrait dans le bassin du Congo.

L'accusation de Keltie, loin d'être prouvée, est donc invraisemblable. L'impartialité scientifique faisait pourtant un devoir de la signaler.

---

(1) Plus haut, p. 17.

SECONDE PARTIE

Relations Internationales

TITRE PREMIER

La souveraineté de l'État Indépendant du Congo

—

Souveraineté de l'État.

Les obstacles juridiques qu'a rencontrés la création de l'Etat Indépendant n'exercent aucune influence sur sa capacité et ses droits. C'est un Etat souverain, possédant la souveraineté complète et pouvant en exercer les prérogatives dans les mêmes conditions et de la même manière que les plus grands Etats.

Ce principe est proclamé par la science du droit international et les puissances l'observent chaque jour dans leurs relations avec l'Etat Indépendant. Il s'est pourtant trouvé en Belgique des publicistes qui l'ont contesté. Les erreurs les plus évidentes règnent au sujet de la naissance de l'Etat. On répète que c'est la création directe des puissances, qu'il est une émanation de leur souveraineté collective. On s'imagine que c'est la conférence de Berlin qui, par un coup de baguette

magique, a transformé l'Association du Congo en Etat Indépendant. La fondation de l'Etat est, dit-on, une œuvre internationale. Toutes les puissances y ont présidé. On tire de ces prémisses la conclusion que les puissances ont conservé sur l'Etat une autorité prééminente, un droit de contrôle et de surveillance.

Ces idées sont absolument erronées. Elles manquent non seulement de base scientifique, mais aussi de base historique. La conférence de Berlin n'a pas créé l'Etat du Congo et il avait même été convenu que les négociations relatives à l'Association auraient lieu en dehors de la conférence. L'Etat existait en fait au moins un an avant la signature de l'acte général. Il possédait, à ce moment et antérieurement à toute reconnaissance, la souveraineté complète avec tous ses droits et tous ses attributs. La conférence n'a donc pas créé l'Etat et l'affirmation que ce dernier est l'œuvre internationale des puissances n'a que la valeur d'une expression commode.

Erreurs courantes au sujet des restrictions apportées à sa souveraineté.

On a cru voir des atteintes profondes à la souveraineté de l'Etat Indépendant dans les restrictions qui y ont été apportées par les stipulations de l'acte général de Berlin. Ces restrictions sont réelles, mais ce sont des restrictions purement conventionnelles qui ne diminuent la souveraineté de l'Etat que dans la mesure où elles diminuent celle des autres puissances signataires du traité de Berlin. On oublie souvent, en effet, que ce traité ne lie pas seulement l'Etat du Congo. La France, le Portugal, l'Allemagne, l'Angleterre sont tenues par ce traité de la même manière que l'Etat du Congo. On ne peut donc contester la souveraineté de ce dernier en se basant sur l'acte général de la conférence, sans contester en même temps celle de toutes les puissances signataires ou adhérentes.

Au point de vue juridique, par conséquent, sinon au point de vue politique, l'Etat du Congo est l'égal des plus puissants

Etats européens. Il a les mêmes droits et les mêmes devoirs. Sa souveraineté est entière et n'a subi d'autres restrictions que celles qui sont expressément convenues par les traités.

Ces restrictions doivent s'interpréter restrictivement.

De même, ces restrictions doivent, en vertu d'un principe incontesté de droit international, s'interpréter restrictivement. Dans tous les cas douteux, il faut se prononcer dans le sens le plus favorable à l'Etat, c'est-à-dire en faveur de sa souveraineté.

Ces règles fournissent la solution très simple de quelques questions qui ont été controversées, soit en Belgique, soit à l'étranger.

L'État peut-il acquérir des territoires nouveaux ?

Lorsque fut conclu entre l'Etat du Congo et la Grande-Bretagne l'arrangement du 12 mai 1894, en vertu duquel la Grande-Bretagne donnait à bail à l'Etat Indépendant des territoires situés dans la région du Nil, des publicistes soutinrent que l'Etat, territorialement constitué dans des limites déterminées par les traités, ne pouvait exercer aucune souveraineté en dehors de ces limites.

Cette théorie était évidemment fausse. Aucun texte ne limite le droit de l'Etat d'étendre sa souveraineté sur des territoires vacants ou d'acquérir la souveraineté en vertu de traités de cession. Cette raison est, à elle seule, décisive. L'Etat peut, comme toute puissance européenne, acquérir la souveraineté tant par occupation que par cession. Rien ne s'oppose même, en droit, à ce qu'il acquière des colonies.

Il était d'ailleurs inexact de prétendre, comme on l'a fait, que l'Etat ait été établi par la conférence de Berlin dans des limites territoriales déterminées. Les frontières ont été fixées par une série de conventions passées avec les Etats limitrophes et même par des déclarations unilatérales de l'Etat Indépendant. De nombreuses modifications ont été apportées par traités depuis 1885 aux délimitations primitives de l'Etat.

On a été jusqu'à affirmer, à certain moment, que l'Etat manquait à ses obligations en défendant son territoire contre les bandes de Derviches qui voulaient l'envahir ! De pareilles erreurs ne méritent pas les honneurs d'une discussion scientifique.

TITRE II

Traités et Conventions

—

Aucun Etat ne peut s'isoler et vivre à l'écart des autres Etats. Il existe entre les puissances une communauté d'intérêts matériels, intellectuels et moraux qui les oblige à consentir à des restrictions conventionnelles toujours plus nombreuses de leur souveraineté interne.

L'Etat du Congo, à l'heure actuelle, a déjà une histoire diplomatique fort touffue et qui pourrait faire l'objet d'un ouvrage spécial. Une simple énumération des traités conclus, avec indication des ouvrages et documents qui les contiennent a seule sa place marquée dans ce travail.

CHAPITRE PREMIER. — TRAITÉS GÉNÉRAUX.

17 septembre 1885. — Adhésion à la convention postale universelle du 1er juin 1878.
— *Bull. off.*, 1885, p. 45.

23 février 1885. — Traité de Berlin.
— *Bull. off.*, 1885, p. 1.

13 septembre 1886. — Adhésion à l'acte additionnel de la convention postale universelle signé à Lisbonne le 21 mars 1887.
— *Bull. off.*, 1887, p. 94.

27 décembre 1888. — Accession à la convention de Genève du 22 août 1864 pour le traitement des militaires malades et blessés.
— *Bull. off.*, 1889, p. 1 et 2.

2 juillet 1890. — Convention relative à la répression de la traite.
— *Bull. off.*, 1892, p. 36.

2 juillet 1890. — Déclaration relative aux droits d'entrée dans le bassin conventionnel du Congo.
— *Bull. off.*, 1892, p. 81.

5 juillet 1890. — Convention concernant la création d'une union internationale pour la publication des tarifs douaniers.
— *Bull. off.*, 1891, p. 4.

4 juillet 1891. — Convention postale universelle de Vienne.
— *Bull. off.*, 1892. p. 202.

4 juillet 1891. — Règlement de détail et d'ordre pour l'exécution de la convention postale de Vienne.
— *Bull. off.*, 1892, p. 247.

—

Les plus importants de ces instruments diplomatiques, au point de vue du droit interne du Congo, sont, en dehors du traité de Berlin, l'acte général de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 et la déclaration de la même date relative aux droits d'entrée dans le bassin conventionnel du Congo. Ces conventions se complètent et forment un ensemble systématique. Leur importance nécessite quelques remarques.

C'est un principe élémentaire de droit international que les traités et conventions n'obligent que ceux qui y ont été parties et ne stipulent que pour eux. Il importe d'examiner, à ce point de vue, la force obligatoire des actes de Berlin et de Bruxelles.

États qui sont liés par le traité de Berlin.

1° Les dispositions de l'acte général de Berlin du 23 février 1885 sont obligatoires pour les puissances suivantes, qui en furent signataires et l'ont ratifié : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norwège, la Turquie.

Elles lient aussi l'Etat Indépendant du Congo et le Sultan de Zanzibar, qui y ont adhéré.

Les Etats-Unis d'Amérique signèrent l'acte général mais ne le ratifièrent point. Ils sont donc restés en dehors de son application.

États qui sont liés par le traité de Bruxelles de 18'0.

2° L'acte du 2 juillet a été signé et ratifié par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norwège, la Turquie, le Sultan de Zanzibar, le Shah de Perse et l'Etat du Congo.

La France l'a aussi ratifié avec quelques réserves relatives à la zone d'application des mesures adoptées et à l'arrêt, la visite et la saisie des navires suspects de traite.

États signataires de la déclaration du 2 juillet 1890.

3° La déclaration du 2 juillet 1890 apporte des modifications à certaines dispositions de l'acte général de la conférence de Berlin relatives à l'établissement de droits d'entrée dans le bassin conventionnel du Congo. Elle ne devait par conséquent être signée que par les puissances qui avaient ratifié cet acte général ou y avaient adhéré. Les Etats-Unis, ne l'ayant point ratifié, n'avaient pas à signer la déclaration du 2 juillet 1890. Toutefois, leur intervention s'imposait, car les mesures autorisées par la déclaration étaient contraires, non seulement au traité de Berlin, mais aussi à l'arrangement intervenu entre les Etats-Unis et l'Association Internationale du Congo, le 2 avril 1884. Un traité spécial fut conclu à cette fin avec la république américaine le 24 janvier 1891.

Les dispositions de ces différents actes diplomatiques exercent une telle influence sur le droit public interne de l'Etat Indépendant que certains auteurs vont jusqu'à les considérer comme une charte constitutionnelle. Elles seront analysées et exposées dans la partie de cet ouvrage qui traitera du droit public. Toutefois, il y a lieu d'étudier ici les dispositions de l'acte général de la conférence de Berlin qui règlent

la situation de l'Etat Indépendant dans les cas de conflits internationaux. Cette matière formera l'objet du titre suivant.

CHAPITRE II. — Traités spéciaux.

Allemagne.

8 novembre 1884. — Convention entre l'empire d'Allemagne et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 157.

21 juillet 1890. — Convention d'extradition entre l'État Indépendant du Congo et l'empire d'Allemagne.
— *Bull. off.*, 1891, p. 96.

Autriche-Hongrie.

24 décembre 1884. — Déclarations échangées entre l'Autriche-Hongrie et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 162.

Belgique.

23 février 1885. — Déclarations échangées entre la Belgique et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 173.

28 février 1887. — Convention pour l'échange des colis postaux entre l'État Indépendant du Congo et la Belgique.
— *Bull. off.*, 1887, p. 33.

3 juillet 1890. — Convention de prêt et de reprise avec la Belgique.
— *Bull. off.*, 1890, p. 125.

13 mai 1893. — Convention pour l'échange de mandats-poste entre l'État Indépendant du Congo et la Belgique.
— *Bull. off.*, 1893, p. 157.

11 juillet 1895. — Convention entre la Belgique et l'Etat du Congo relative à un prêt de 5,287,415 francs.
— De Busschere, *Code des traités*, t. Ier, p. 291.

Danemark.

23 février 1885. — Convention avec le Danemark et l'Association Internationale Africaine.
— Oppelt, p. 172.

Espagne.

7 janvier 1885. — Convention entre l'Espagne et l'Association Internationale du Congo.
— OPPELT, p. 165.

30 juillet 1895. — Traité d'extradition entre l'État Indépendant du Congo et l'Espagne.
— *Bull. off.*, 1895, p. 270.

États-Unis d'Amérique.

22 avril 1884. — Déclarations échangées entre les États-Unis d'Amérique et l'Association Internationale du Congo.
— OPPELT, *Léopold II, roi des Belges*, etc., p. 156.

24 janvier 1891. — Traité d'amitié de commerce et de navigation entre l'État Indépendant du Congo et les États-Unis d'Amérique.
— *Bull. off.*, 1892, p. 100.

France.

23 avril-24 avril 1884. — Convention entre la France et l'Association Internationale du Congo établissant le droit de préférence.
— Voyez *infra* le texte de cette convention.

5 février 1885. — Convention entre la République française et l'Association Internationale du Congo.
— OPPELT, p. 167.

22-29 avril 1887. — Lettres précisant le sens de la convention de préférence des 23-24 avril 1884.
— Voyez *infra* le texte de ces lettres.

29 avril 1887. — Protocole délimitant les frontières entre l'État Indépendant du Congo et les possessions françaises dans la région de Manyanga.
— *Bull. off.*, 1888, p. 240.

29 avril 1887. — Protocole délimitant les frontières entre l'État Indépendant du Congo et les possessions françaises du côté de l'Oubangi.
— *Bull. off.*, 1888, p. p. 242.

14 août 1894. — Arrangement avec la République française au sujet de la délimitation de leurs possessions respectives en Afrique.
— *Bull. off.*, 1894, p. 254.

5 février 1895. — Déclaration échangée entre le Gouvernement belge et le Gouvernement de la République française, le 5 février 1895, pour fixer les limites de leurs possessions dans le Stanley-Pool.
— *Exposé des motifs du projet de cession*, p. 77.

Grande-Bretagne.

16 décembre 1884. — Déclarations échangées entre le Gouvernement de Sa Majesté Britannique et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 158.

16 décembre 1884. — Convention entre le Gouvernement de Sa Majesté Britannique et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 159.

12 mai 1894. — Arrangement avec le Gouvernement britannique concernant leurs sphères d'influence dans le Nord-Est.
— *Bull. off.*, 1894, p. 249.

22 juin 1894. — Déclaration relative au retrait de l'article 3 de l'arrangement du 12 mai 1894.
— *Bull. off.*, 1894, p. 254.

Italie.

19 décembre 1884. — Convention entre l'Italie et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 160.

République de Libéria.

15 décembre 1891. — Traité d'amitié, d'établissement et de commerce avec la république de Libéria.
— *Bull. off.*, 1893, p. 143.

21 novembre 1894. — Traité d'extradition entre l'État Indépendant du Congo et la république de Libéria.
— *Bull. off.*, 1895, p. 120.

Pays-Bas.

27 décembre 1884. — Convention entre les Pays-Bas et l'Association Internationale du Congo.

Portugal.

14 février 1885. — Convention entre le Portugal et l'Association Internationale du Congo.
— Oppelt, p. 171.

27 avril 1888. — Convention d'extradition entre l'État Indépendant du Congo et le Portugal.
— *Bull. off.*, 1889, p. 24.

25 mai 1891. — Convention avec le Portugal pour la délimitation des sphères de souveraineté respectives dans la région du Lunda.
— *Bull. off.*, 1891, p. 213.

25 mai 1891. — Convention avec le Portugal pour régler certaines difficultés relatives aux frontières dans le Bas-Congo.
— *Bull. off.*, 1891, p. 217.

8 avril 1892. — Protocole signé par les gouvernements de l'État Indépendant du Congo, de la France et du Portugal et réglant les tarifs des droits d'entrée et de sortie dans la zone occidentale du bassin conventionnel du Congo.
— *Bull. off.*, 1892, p. 111.

24 mars 1894. — Déclaration portant approbation par les gouvernements de l'État Indépendant du Congo et du Portugal du tracé de la frontière exécuté par leurs agents en exécution de la convention du 25 mai 1891.
— *Bull. off.*, 1894, p. 22.

24 mars 1894. — Déclaration portant approbation par les gouvernements de l'État Indépendant du Congo et du Portugal du tracé de frontière exécuté par leurs commissaires dans la région du Lunda, en exécution de la convention conclue à Lisbonne le 25 mai 1891.
— *Bull. off.*, 1894, p. 29.

11 juillet 1895. — Arrangement douanier avec le Portugal, en conformité de l'article 10 de la convention du 25 mai 1891.
— *Bull. off.*, 1895, p. 220.

14-22 février 1896. — Modification à l'article 8 de la convention d'extradition avec le Portugal du 27 avril 1888.
— *Bull. off.*, 1896, p. 160.

Russie.

5 février 1885. — Convention entre la Russie et l'Association Internationale du Congo.
— OPPELT, p. 168.

Suède et Norwège.

10 février 1885. — Convention entre les Royaumes-Unis de Suède et de Norwège et l'Association Internationale du Congo.
— OPPELT, p. 169.

Suisse.

16 novembre 1889. — Traité d'amitié, d'établissement et de commerce avec la Suisse.
— *Bull. off.*, 1890, p. 66.

Turquie.

25 juin 1885. — Convention de commerce et d'établissement conclue à Berlin.
— De Busschere, t. Ier, p. 321.

TITRE III

Neutralité

—

BIBLIOGRAPHIE

RIVIER, *Principes de droit des gens*, 1896, t. I[er], p. 108.

HOLTZENDORFF, *Handbuch des Völkerrechts*, 1885-1889, t. IV, § 136-137.

PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain*, 1885-1889, t. II, p. 1001-1005.

ULLMANN, *Völkerrecht*, 1898, p. 57.

TRAVERS TWISS, *The international conventions for the neutralisation of territory*, 1887.

J. JOORIS, *L'acte général de la Conférence de Berlin.* — Bruxelles, 1885, p. 35 et s.

PATZIG, *Die afrikanische Konferenz und der Kongostaat.* — Heidelberg, 1881, p. 75 et s.

KLEEN, *Lois et usages de la neutralité.* — Paris, 1898, t. I[er], p. 94.

Voir aussi les protocoles de la conférence, le rapport annexé sous le n° III au protocole 9, et les annexes de ce rapport. A consulter le rapport de la commission chargée d'examiner les projets d'actes de navigation pour le Congo et le Niger, annexé au protocole et les annexes 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 de ce rapport.

—

La conférence de Berlin, désireuse d'assurer la stabilité de son œuvre, a adopté une série de dispositions destinées à épargner au bassin du Congo les horreurs de la guerre. Ces

mesures comprennent : la neutralisation des territoires, le recours aux bons offices, le recours à la médiation ; enfin, l'arbitrage.

CHAPITRE PREMIER

LA NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT INDÉPENDANT

Proposition de M. Kasson.

M. Kasson, plénipotentiaire des Etats-Unis à la conférence de Berlin, proposa de neutraliser le bassin du Congo. Il développa, à l'appui de sa proposition, des considérations fort justes. Le bassin du Congo, disait-il, ne sera qu'un piètre débouché pour les vastes forces productrices de l'Europe et de l'Amérique, si on n'y établit pas d'une façon permanente un régime de paix. C'est grâce à la paix seulement que les populations indigènes pourront travailler, produire et acquérir, par la vente de leurs produits, les moyens d'acheter ceux des nations civilisées.

Le plénipotentiaire invoquait encore d'autres raisons d'un ordre plus élevé : « Des hostilités ne pourraient éclater, dans le bassin du Congo, entre deux Etats civilisés sans réveiller et déchaîner toutes les passions barbares des indigènes. Les résultats de longs efforts civilisateurs seraient en un instant anéantis. L'histoire de la colonisation de l'Amérique devrait servir de leçon. Les nations colonisatrices transportèrent dans leurs possessions leurs rivalités, leurs querelles, leurs guerres européennes. Dans l'ardeur de la lutte, les belligérants cherchèrent des alliés parmi les tribus indigènes chez lesquelles ils réveillèrent ainsi les penchants naturels à la férocité et au pillage. Il s'ensuivit d'horribles cruautés, des massacres sans nombre; des colonies prospères furent ravagées et ruinées Il faut éviter que l'Afrique voie se reproduire les mêmes horreurs. Neutralisons donc le Congo. Cette neutralité ne peut avoir d'inconvénients, car la valeur stratégique

des contrées du centre de l'Afrique serait nulle en cas de guerre européenne. »

Cette proposition humanitaire de M. Kasson fut appuyée par les plénipotentiaires italien, allemand, belge et anglais. Les représentants de la France et du Portugal, au contraire, s'y montrèrent d'abord hostiles. Le plénipotentiaire portugais fit remarquer que l'établissement de la neutralité porterait atteinte au principe de la souveraineté des Etats possédant des colonies dans le bassin du Congo. D'un autre côté, il pourrait, disait-il, avoir pour résultat de soumettre à des régimes différents les parties d'une même colonie qui s'étendrait à la fois sur le bassin de plusieurs fleuves africains. Opposition du Portugal et de la France.

L'ambassadeur de France objecta que cette neutralité diminuerait la liberté et les moyens d'action des belligérants, alors qu'un Etat en guerre doit pouvoir utiliser toutes ses ressources.

Plus tard, pourtant, l'ambassadeur de France, à qui sans doute on était parvenu à démontrer le grand intérêt que présentait la neutralité pour l'Etat du Congo, formula lui-même la proposition transactionnelle qui fut finalement adoptée (1). Sa caractéristique essentielle est de ne pas imposer la neutralité et de la rendre seulement facultative. Vote d'une proposition transactionnelle.

(1) *Texte des articles de l'Acte général de la Conférence de Berlin relatifs à la neutralité.*

Art. 10. — Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article 1er et placées sous le régime de la liberté commerciale, les Hautes Parties signataires du présent Acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépendant des dites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps que les Puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte.

La neutralité de l'État est facultative et non garantie.

La neutralité peut être imposée ou facultative. Elle peut aussi être ou ne pas être garantie.

Les puissances signataires du traité de Londres du 15 novembre 1831 ont fait de la neutralité de la Belgique une condition de leur reconnaissance de l'indépendance belge; par contre, elles ont pris l'engagement de prendre les armes pour faire respecter cette neutralité si elle était violée. La neutralité du Congo est essentiellement différente. L'art. 10 du traité de Berlin donne aux puissances qui exercent des droits de souveraineté dans le bassin du Congo, *la faculté* de se déclarer neutres. Cette déclaration de neutralité est donc volontaire.

L'Etat Indépendant a, le 1er août 1895 (1), usé de cette faculté Il s'est déclaré perpétuellement neutre et, en notifiant cette déclaration aux puissances, a déclaré réclamer les avantages garantis par les dispositions de l'acte général de la conférence de Berlin relatives à la neutralité et assumer les devoirs que la neutralité comporte. Cette notification contenait aussi une détermination des limites de l'Etat telles qu'elles résultaient des traités jusqu'alors conclus.

Le 28 décembre 1894, le gouvernement de l'Etat Indépendant, qui venait de passer une série de conventions internationales modifiant ses frontières primitives, a rectifié et complété la déclaration de neutralité de 1885 (2). Pour le territoire de l'Etat se trouvant compris dans le bassin conventionnel du Congo, cette modification ne pouvait soulever aucune difficulté. La région cédée à l'Etat Indépendant par l'Angleterre, par le traité du 12 mai 1894, n'est point soumise au régime de la neutralité.

L'Etat est donc astreint aux devoirs de la neutralité et,

(1) *Bull. off.*, 1885, p. 22; *Bull. off.*, 1888, p. 237.
(2) *Bull. off.*, 1894, p. 258.

aussi longtemps qu'il remplira les devoirs que celle-ci comporte, les puissances qui ont ratifié le traité ou qui y ont adhéré ont l'obligation de la respecter.

Les puissances n'ont d'ailleurs pas garanti cette neutralité. Si l'une d'elles violait la neutralité de l'Etat Indépendant, les autres puissances *pourraient* intervenir, car cette violation constituerait une violation du traité de Berlin, mais elles ne seraient pas tenues de le faire.

Vis-à-vis de quelles puissances existe la neutralité.

Les États qui sont restés en dehors des travaux de la conférence ne sont point liés par les règles qu'elle a adoptées. Que ce soient des Etats européens ou des Etats indigènes, ils ont conservé la faculté de chercher à obtenir par la guerre le redressement des torts réels ou imaginaires que l'Etat Indépendant du Congo leur aurait causés. L'Etat aurait alors à pourvoir à sa propre défense ou à compter sur l'intervention des puissances signataires du traité.

Influence de la neutralité sur la souveraineté.

Certains auteurs ont une tendance à considérer que les Etats perpétuellement neutres, comme la Belgique et la Suisse, sont dans une condition juridique inférieure. Ils vont jusqu'à les comparer aux Etats mi-souverains. Cette théorie est vivement et justement combattue. La neutralisation ne porte atteinte aux droits de souveraineté que dans la mesure où leur exercice est rigoureusement incompatible avec les obligations que la neutralité impose. C'est dans ces limites seulement que la neutralité du Congo affecte sa souveraineté.

Il faut de plus remarquer que l'Etat Indépendant se trouve à ce point de vue dans une situation plus favorable que la Belgique, car sa neutralité, au lieu de lui avoir été imposée, est simplement facultative.

CHAPITRE II

LES BONS OFFICES

Bons offices. La conférence de Berlin a institué, comme un autre moyen d'empêcher que la guerre ne dévaste les territoires faisant partie du bassin du Congo, le recours aux bons offices des puissances.

L'hypothèse prévue par l'art. 11 (1) de l'acte général vise le cas d'un conflit surgissant entre des puissances dont l'une au moins exerce des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin du Congo et pour des causes n'ayant rien de commun avec leurs possessions congolaises. Il en serait ainsi, par exemple, si une guerre venait à éclater entre la France et l'Angleterre. Les belligérants, dans ce cas, pourraient porter les hostilités sur tous les points où l'ennemi leur semblerait le plus vulnérable. L'Angleterre aurait donc le droit d'attaquer les territoires français du Congo, d'y combattre les troupes françaises et d'essayer de s'emparer du pays. C'est à écarter cette éventualité redoutable pour les intérêts de la civilisation que la conférence s'est attachée.

Les puissances signataires de l'acte général et celles qui y

(1) Art. 11.— Dans le cas où une puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'art. 1er et placées sous le régime de la liberté commerciale serait impliquée dans une guerre, les hautes parties signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puissance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale soient, du consentement commun de cette puissance et de l'autre, ou des autres parties belligérantes, placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et considérés comme appartenant à un Etat non belligérant ; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre.

ont adhéré sont formellement tenues de prêter leurs bons offices en vue d'obtenir que les territoires appartenant aux belligérants et situés dans le bassin du Congo soient placés, pour la durée de la guerre, sous le régime de la neutralité. Si ce résultat est obtenu, les territoires neutralisés sont considérés comme appartenant à un Etat non belligérant ; ils ne peuvent ni devenir le théâtre d'hostilités, ni servir de base à des opérations de guerre.

L'art. 11 ne semble pas pouvoir s'appliquer jamais à l'Etat du Congo. Celui-ci est, en effet, un Etat purement congolais, de sorte que tous les conflits où il peut être impliqué seront des conflits visés par les dispositions de l'art. 12 du traité.

Il était toutefois utile d'exposer cette matière, parce que l'art 11 acquerrait une importance plus grande le jour où l'Etat du Congo se transformerait en une colonie belge.

CHAPITRE III

LA MÉDIATION

L'art. 12 de l'acte général de la conférence de Berlin (1) prévoit le cas où un dissentiment sérieux aurait pris naissance au sujet ou dans les limites du bassin conventionnel du Congo. Tous les conflits intéressant l'Etat Indépendant rentrent dans cette catégorie. Médiation.

(1) Art. 12. — Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'art. 1er et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre des puissances signataires du présent acte ou des puissances qui y adhéreraient par la suite, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.

Pour le même cas, les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage.

La puissance avec qui aurait surgi la contestation, serait tenue, en vertu des principes plus haut exposés, de respecter la neutralité de l'Etat Indépendant, si, bien entendu, elle est au nombre des Etats qui ont ratifié le traité de Berlin ou y ont adhéré.

Si cette puissance respecte ses engagements, elle ne pourra pas ouvrir des hostilités contre l'Etat. Elle devra essayer d'obtenir satisfaction par les voies diplomatiques. Si elle attaquait l'Etat, malgré la neutralité de ce dernier, chaque puissance signataire du traité *pourrait* intervenir et considérer la violation de la neutralité comme un *casus belli*.

En tous cas, les Etats signataires se sont formellement engagés à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies, avant d'en appeler aux armes. L'Etat Indépendant du Congo ne serait donc exposé à une aggression, que si la médiation des puissances ne produisait aucun résultat.

Un conflit assez aigu a surgi, il y a quelques années, entre la France et l'Etat du Congo, relativement à leurs frontières dans la région de l'Oubanghi. La France, ayant ratifié le traité de Berlin, était tenue de respecter la neutralité de l'Etat. Elle n'eût pu, en tous cas, recourir aux armes, sans recourir, au préalable, à la médiation de quelque autre puissance. Quoique le dissentiment fût assez sérieux, le recours à la médiation ne devint même pas nécessaire.

CHAPITRE IV

L'ARBITRAGE

Arbitrage. La médiation s'impose comme une obligation formelle, dans les cas prévus au paragraphe précédent. Si cette médiation restait inefficace, il resterait une dernière possibilité

d'éviter un conflit armé : les deux Etats auraient *la faculté* de recourir à la procédure de l'arbitrage (1).

Cet ensemble de mesures protectrices écarte d'une façon presque absolue tous les dangers de guerre qui pourraient menacer l'existence de l'État Indépendant. Elles sont, à certains points de vue, plus complètes que celles qui protègent la Belgique. Sans doute, la neutralité belge est garantie par les grandes puissances, mais la politique et l'histoire montrent que la Belgique ne serait pas, dans tous les cas, assurée d'obtenir leur intervention.

---

(1) Voyez l'article 11 du traité cité plus haut.

TITRE IV

Droit de Préférence

—

Droit de préférence.

La France possède un droit de préférence sur les territoires de l'Etat Indépendant. L'usage s'est introduit en Belgique d'employer, au lieu du terme : *droit de préférence*, celui de *droit de préemption*. L'origine et la nature de ce droit demandent à être étudiés et exposés avec soin.

Origine.

Le droit de préférence dérive d'un accord intervenu le 23 et le 24 avril 1884, entre l'Association Internationale du Congo, représentée par le colonel Strauch, et le gouvernement de la République française, représenté par M. Jules Ferry, président du conseil des ministres. M. Strauch prit certains engagements au nom de l'Association, dans sa lettre datée du 23 avril (1) et, dès le lendemain, M. Jules Ferry prenait acte

(1) Lettre du colonel Strauch à Jules Ferry.

23 avril 1884.

L'Association internationale du Congo, au nom des stations et des territoires libres qu'elle a fondés au Congo et dans la vallée du Niadi-Quillou, déclare formellement qu'elle ne les cédera à aucune puissance, sous réserve des conventions particulières qui pourraient intervenir entre la France et l'Association pour fixer les limites et les conditions de leur action respective.

Toutefois, l'Association, désirant donner une nouvelle preuve de ses sentiments amicaux pour la France, s'engage à lui donner le droit de préférence si, par des circonstances imprévues, l'Association était amenée un jour à réaliser ses possessions.

STRAUCH.

de ces déclarations (1) et, en retour, contractait certaines obligations au nom du gouvernement français. L'Etat Indépendant du Congo, qui s'est substitué à l'Association, est incontestablement lié par cette convention.

Le droit de préférence, tel qu'il résulte de la lettre assez étrangement rédigée du colonel Strauch, se décompose en deux obligations corrélatives. L'Association prend d'abord l'engagement de ne céder à aucune puissance, les stations et territoires libres qu'elle a fondés dans la vallée du Niadi Quillou, puis elle s'engage à donner à la France le droit de préférence si, par des circonstances imprévues, elle est amenée à *réaliser* ses possessions. Portée.

L'Association contractait donc l'obligation principale de ne pas *céder* ses droits de souveraineté à aucune puissance et elle s'engageait subsidiairement, si elle était contrainte de les *réaliser*, à donner à la France un droit de préférence.

Cette convention ne prévoyait donc que le cas de *vente*, par l'Association Internationale du Congo, de ses possessions ou, pour employer un langage plus juridique, de ses droits de souveraineté territoriale. A ce point de vue, les mots : *droit de préemption* sont plus précis que ceux qu'emploie le colonel Strauch lui-même.

(1) Réponse de M. Jules Ferry.

Paris, le 24 avril 1884.

J'ai l'honneur de vous accuser réception de la lettre en date du 23 courant, par laquelle, en votre qualité de président de l'Association internationale du Congo, vous me transmettez des assurances et des garanties destinées à consolider nos rapports de cordialité et de bon voisinage dans la région du Congo.

Je prends acte, avec grande satisfaction, de ces déclarations et, en retour, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement français prend l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits.

J. Ferry.

Causes. Les raisons qui ont amené l'Association Internationale du Congo à consentir à la création de ce droit de préférence ne sont pas encore bien connues. On en est réduit aux conjectures, mais une étude attentive de la situation politique au commencement de 1884 fournit une explication vraisemblable du problème qui a intrigué plus d'un auteur.

Un publiciste anglais, M. J. Keltie, écrit que le droit de préférence est dû à un moment d'irritation des dirigeants de l'Association contre l'Angleterre. Le caractère très positif de l'esprit diplomatique des dirigeants de l'Association ne permet pas d'accueillir intégralement cette explication.

Sans doute, l'Association, à qui la conclusion du traité anglo-portugais du 26 février 1884 démontrait qu'elle ne devait pas compter sur l'Angleterre, avait intérêt à se concilier les sympathies de la France. Mais les raisons de la concession faite à celle-ci sont plus profondes. Au commencement de 1884, les difficultés juridiques qui entravaient la transformation de l'Association en *Etat* indépendant, se faisaient vivement sentir.

C'était du côté de la France et du Portugal que l'Association avait le plus à craindre. Obtenir la reconnaissance par la France de la validité des acquisitions faites jusque-là c'était écarter le plus sérieux danger. Cette reconnaissance résulte du fait même de la passation de la convention des 23 et 24 avril. La lettre de M. Jules Ferry est bien claire : le gouvernement français, *en retour des déclarations du colonel Strauch, prend l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits*. Ce n'était pas encore la reconnaissance expresse par la France de l'Association, mais c'était un nouveau pas et un pas décisif dans cette voie (1).

(1) *Supra*, p. 22.

En échange de l'engagement qu'elle prit de respecter les droits de l'Association, la France obtint plus que le droit de préférence, elle écarta définitivement le danger de voir, à certain moment, l'Association céder ses droits à une puissance européenne rivale dont le voisinage eût été désagréable. L'opinion s'était, en effet, accréditée en France, que l'entreprise africaine de l'Association était une machination anglaise. Il semble même résulter des lettres des 23-24 avril, que l'on considérait de part et d'autre l'engagement de ne céder à aucune puissance les territoires acquis comme l'objet principal de la convention.

La France notifie son droit de préférence.

La France annonça l'acquisition de son droit de préférence à ses représentants à l'étranger, dans une dépêche-circulaire du 31 mai 1884. Notification en fut faite aux puissances. Un auteur anglais (1) constate que ce droit n'a pas été expressément reconnu par elles et pense que sa validité peut encore être discutée au point de vue du droit international. Cette opinion ne peut être accueillie. Les puissances, en ne faisant entendre aucune protestation, ont tacitement, mais valablement reconnu la validité du droit de préemption de la France.

Confirmation en 1885.

Lorsque fut conclue, le 5 février 1885, la convention par laquelle la France reconnut formellement l'Association comme un État faisant partie de la société des nations, le comte de Borchgrave d'Altena, qui avait signé la convention au nom du nouvel Etat, écrivit au président du Conseil des ministres de France, une lettre (2) par laquelle il déclara expressé-

(1) M. Keltie.

(2) Lettre du comte de Borchgrave d'Altena à M. Jules Ferry :

Paris, 5 février 1885.

Monsieur le Président du Conseil,

Il a été reconnu dans les négociations qui ont précédé le traité signé, sous la date du 5 février courant, entre la République française et l'Asso-

ment que les engagements antérieurs ne recevaient aucune atteinte.

Le Droit de préférence est-il opposable à la Belgique ?

Quelques années plus tard, on commença à envisager l'éventualité de l'annexion du Congo à la Belgique. On fut frappé, à ce moment, de la rédaction vicieuse de la lettre de M. Strauch. Celui-ci, en stipulant que l'Association ne céderait ses droits à *aucune puissance*, n'avait pas excepté la Belgique. La France pouvait, à raison de cette rédaction imprudente, invoquer contre la transformation de l'Etat Indépendant en colonie belge, le texte sinon l'esprit de l'accord du 23 avril 1884.

Lettre de M. Van Eetvelde.

M. Van Eetvelde écrivit, à la date du 22 avril 1887, à M. Bourée, ministre de France à Bruxelles, une lettre (1)

ciation Internationale du Congo, que ce traité ne porte pas atteinte à la convention qui résulte des lettres échangées les 23 et 24 avril dernier.

J'ai l'honneur de vous donner l'assurance que cette convention conserve la même valeur qu'elle avait avant le traité.

D'autre part, je crois devoir vous faire remarquer que l'Association a pris, par les conventions annexées au traité susmentionné, certaines obligations entre les puissances cosignataires de ces conventions

Si l'une d'elles prétendait que certain territoire que la nouvelle délimitation attribuée à la France est soumis à quelqu'une de ces obligations, l'Association n'aurait point à intervenir dans le débat.

Je vous prie, Monsieur le Ministre, de vouloir bien me dire que l'accord existe entre nous sur ces points et de recevoir l'assurance, etc.

S...

(1) M. Van Eetvelde à M. Bourée.

Bruxelles, le 22 avril 1887.

L'Association internationale africaine, lorsqu'elle a fait avec le gouvernement de la République l'arrangement de 1884, confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'a pas entendu et n'a pas pu entendre qu'en cas de réalisation de ces possessions le droit de préférence reconnu à la France pût être opposé à la Belgique, dont le roi Léopold était souverain; mais il va de soi que l'Etat du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le

destinée à écarter la difficulté. M. Van Eetvelde se place sur le terrain suivant : L'Association n'a jamais entendu ni pu entendre, en avril 1884, que le droit de préférence de la France pût être opposé à la Belgique. Ce droit, dans la pensée du négociateur de 1884, devait valoir envers toutes les puissances, la Belgique exceptée. M. Strauch avait simplement cru inutile de mentionner la Belgique, tant l'exclusion de celle-ci lui paraissait évidente. Telle avait toujours été l'intention de Léopold II. Par contre, ajoutait M. Van Eetvelde, il allait de soi que la Belgique, quand elle aurait fait du Congo une colonie, ne pourrait *réaliser* ultérieurement cette possession sans que la France fût admise à exercer son droit de préférence.

Réponse de la France.

Il est probable que l'envoi de la lettre de M. Van Eetvelde avait été précédé de négociations avec le diplomate qui représentait le gouvernement français à Bruxelles. Quoi qu'il en soit, la réponse qu'il fit parvenir à M. Van Eetvelde, sous la date du 29 avril 1887 et qui fut libellée à Paris, est un modèle de souplesse diplomatique (1). Les négociations verbales antérieures

droit de préférence de la France pour le cas où elle-même viendrait ultérieurement à les réaliser.

Cette explication n'enlève et n'ajoute rien aux actes rappelés ci-dessus : loin de leur être contraire, elle ne fait qu'en constater le sens. Je suis autorisé à ajouter que c'est celui qu'y a attaché l'auguste fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

(1) Réponse de M. Bourée à M. Van Eetvelde.

29 avril 1887.

Vous m'avez fait l'honneur de m'écrire à la date du 22 avril une lettre qui a pour objet d'établir que l'Association internationale africaine, lorsqu'elle a contracté avec le Gouvernement de la République l'arrangement de 1884, confirmé par lettre du 5 février 1885, n'avait pas entendu qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence reconnu à la France pût être opposé à la Belgique dont le roi Léopold est souverain. Vous ajoutez qu'il allait de soi, toutefois, que l'Etat du Congo ne pour-

permettaient peut-être de la considérer comme un acquiescement à l'interprétation donnée par M Van Eetvelde à la convention des 23 et 24 avril 1884 ; en réalité elle se contentait d'en prendre acte et laissait la discussion ouverte.

Cela apparut clairement en 1895, quand fut déposé le projet d'annexion du Congo à la Belgique. Une grande partie de la presse française soutint que cette annexion serait contraire à la convention de 1884. Il fallut un traité pour écarter la difficulté.

Traité du 5 février 1895.

Le traité du 5 février 1895 fut passé entre le gouvernement belge et le gouvernement français. A première vue, il paraît étrange qu'une convention passée avec une puissance soit interprétée par une convention passée avec une puissance tierce. Les faits expliquent la procédure suivie. Le 9 janvier 1895, était intervenu entre la Belgique et l'État Indépendant, un traité par lequel le Roi-Souverain cédait à la Belgique tous ses droits de souveraineté sur le Congo avec tous les avantages et obligations y attachés. Ce traité devait produire rétroactivement ses effets à partir du 1er janvier 1895. Au moment où la France et la Belgique tombèrent d'accord, on croyait que

rait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle voudrait elle-même les réaliser.

Vous faites remarquer, d'autre part, que cette explication n'enlève ni n'ajoute rien aux actes rappelés ci dessus ; que loin de leur être contraire, elle ne fait qu'en constater le sens et que tel est bien celui qu'y a attaché l'auguste fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

En vous accusant réception de cette communication, je suis autorisé à vous dire que je prends acte, au nom du Gouvernement de la République, de l'interprétation qu'elle renferme et que vous présentez comme ayant toujours été celle que vous avez attachée à la convention de 1884, en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux engagements internationaux préexistants.

la ratification du traité belgo-congolais était certaine et le Gouvernement belge traita comme si elle était déjà acquise.

L'arrangement du 5 février 1895 suit de très près les dispositions de la convention de 1884. Il leur donne cependant une rédaction plus précise et plus juridique (1).

Le Gouvernement belge prend l'engagement de ne jamais céder, à titre gratuit, tout ou partie de ses possessions congolaises. Bien plus, pour empêcher de faire indirectement ce qu'il est interdit de faire directement, le traité stipule que les échanges de territoires congolais donneront lieu au droit de préférence de la France et feront l'objet de négociations préalables entre les deux gouvernements. Enfin, la Belgique reconnaît expressément le droit de préférence de la France en cas d'aliénation, à titre onéreux, de tout ou partie des territoires congolais. La totalité de ces territoires, y compris par conséquent ceux qui ne furent soumis qu'après les 23 et 24 avril 1884 à la souveraineté de l'Association Internatio-

(1) Traité du 5 février 1895 :

ART. 1er. — Le Gouvernement belge reconnait à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux en tout ou en partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la France et feront par suite l'objet d'une négociation préalable entre le Gouvernement belge et le Gouvernement de la République française, tout échange de territoires congolais avec une puissance étrangère : toute concession, toute location des dits territoires en tout ou en partie, aux mains d'un Etat étranger ou d'une compagnie étrangère investie de droits de souveraineté.

ART. 2. — Le Gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession à titre gratuit de tout ou partie de ces mêmes possessions.

ART. 3. — Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge.

Fait en double à Paris le 5 février 1895.

B. D'ANETHAN,
G. HANOTAUX.

nale du Congo et plus tard de l'État Indépendant, sont visés par la convention du 5 février 1895.

Cette convention très précise eût évité toutes difficultés éventuelles si l'annexion avait été votée. Mais le projet ayant été provisoirement retiré, on doit examiner quelle est la valeur du traité de 1895 et quelle est exactement, à l'heure actuelle, la situation de l'État Indépendant au point de vue de ce droit de préférence.

Ce traité est caduc.

Le traité du 5 février est non avenu. L'une des deux parties contractantes, la Belgique, n'avait point capacité d'engager l'État du Congo. Celui-ci n'est pas lié par le traité. La France n'est pas non plus obligée.

La véritable solution de la difficulté serait la conclusion, entre la France et l'État du Congo, d'un accord reproduisant, *mutatis mutandis*, les dispositions du traité caduc du 5 février 1895. Dans l'intervalle, la portée juridique du droit de préférence reste fixée par les actes antérieurs de 1884 et 1889

Au point de vue moral, le traité du 5 février 1895 n'a pas été inutile, car il serait désormais impossible à la France de repousser l'interprétation qu'il consacre.

TITRE V

Relations avec la Belgique

—

CHAPITRE PREMIER

UNION PERSONNELLE

L'adhésion de l'Association du Congo à l'acte général de la conférence de Berlin et l'accueil sympathique fait au nouvel Etat par les puissances à son entrée dans la société des nations, clôturaient heureusement la partie la plus difficile de l'œuvre du roi. Les principales difficultés rencontrées jusqu'alors avaient été des difficultés internationales. Maintenant elles avaient disparu et l'activité allait se porter surtout sur les affaires intérieures.

Les rouages rudimentaires qui suffisaient au fonctionnement de l'Association devaient faire place à une organisation gouvernementale plus compliquée et plus régulière. La première mesure qui s'imposa fut le choix d'un souverain. Ce choix ne pouvait être douteux. Léopold II personnifiait l'Association internationale du Congo : c'est lui qui l'avait créée, c'est lui qui l'avait soutenue et dirigée ; le nouvel État était son œuvre; l'opinion publique et les hommes politiques de tous les pays le désignaient unanimement. Choix d'un souverain.

En principe, la souveraineté appartenait collectivement à l'Association internationale du Congo et c'est l'Association qui Notification du 1er août 1885.

devait, en assemblée générale, choisir la personne à qui elle transférerait les droits de souveraineté. Léopold II, dans une notification aux puissances, en date du 1er août 1885 (1), annonça « qu'il avait pris, d'accord avec l'Association, le titre de souverain de l'Etat Indépendant ». Cette formule mérite d'être analysée. Léopold II ne dit pas qu'il a été nommé *souverain*, mais qu'il en a pris le *titre*, ce qui suppose que déjà antérieurement il possédait et exerçait la souveraineté. Il n'y aurait eu, par conséquent, qu'un changement de titre.

D'un autre côté, le Roi n'annonce point que l'Association lui a conféré le titre de Souverain. Il a lui-même, de sa propre autorité, pris ce titre, d'accord avec l'Association.

Les termes de cette notification, inexacts au point de vue théorique, s'expliquent par le fait que l'Association n'avait plus en dernier lieu qu'une existence nominale. Léopold II constituait à lui seul toute l'Association. Les résolutions qu'il prenait étaient censées prises par elle. Sa volonté ne pouvait rencontrer d'obstacle. Il n'y eut pas, et pour cause, de réunion de l'assemblée générale en vue de conférer au Roi les droits de souveraineté et le titre de Souverain.

Article 62 de la Constitution belge.

Le droit constitutionnel belge soumettait à une condition importante le droit de Léopold II de devenir le chef du nouvel Etat : L'article 62 de la Constitution est ainsi conçu : « *Le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment des deux Chambres.*

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Son origine.

Quelques considérations historiques justifient cette disposition. Au moment où elle fut votée, le congrès national n'avait

(1) *Bull. off.*, p. 22.

pas encore pourvu au trône. L'existence de la Belgique restait fragile et l'absorption de notre pays par la France apparaissait encore comme une éventualité redoutable. C'est sous le couvert d'une union personnelle que la Belgique était le plus exposée à perdre son indépendance.

D'un autre côté, un royaume a le droit de compter sur toute l'activité de son souverain. Il eût pourtant été imprudent de prohiber absolument toute union personnelle. La réunion de deux Etats sous un même sceptre peut, dans certains cas, entraîner des inconvénients pour l'un d'eux; il se peut aussi que, dans certains autres cas, cette mesure se recommande dans l'intérêt des deux peuples. Le congrès n'a donc voulu ni l'interdire complètement, ni l'autoriser sans réserves.

L'autorisation à donner au Roi ne fait pas l'objet d'une loi. Sa portée.
Chaque Chambre, votant séparément, est appelée à adopter une *résolution* accordant ou refusant l'autorisation. Ces résolutions ne peuvent être discutées que si deux tiers au moins des membres qui composent chaque Chambre sont présents et la résolution ne peut être admise que si elle réunit les deux tiers des suffrages.

Le 16 avril 1885, Léopold II adressait au conseil des ministres une lettre par laquelle il les priait de demander aux Chambres l'assentiment qui lui était nécessaire pour devenir souverain du nouvel Etat. Il exprimait sa conviction que l'union personnelle entre l'Etat Indépendant du Congo et la Belgique serait avantageuse pour notre pays sans pouvoir lui imposer de charges en aucun cas. Demande du Roi.

Dans la séance du 21 avril, le président du conseil des ministres, M. Beernaert, communiqua cette lettre à la Chambre et déposa un projet de loi conçu en ces termes : Projet de résolution.

« Le Roi est autorisé à être le chef de l'Etat fondé en Afrique par l'Association Internationale du Congo.

L'Union entre la Belgique et le nouvel Etat du Congo sera exclusivement personnelle. »

Modification. Dès le 24 avril, M. Nothomb déposait, au nom de la section centrale, un rapport favorable à ce projet. Toutefois, la section centrale proposait de dire, au lieu de : « le Roi est autorisé », « Sa Majesté Léopold II, Roi des Belges, est autorisé... ». Elle voulait marquer par là que l'autorisation donnée au Roi serait personnelle et non dynastique. Elle devait reposer sur sa tête, n être pas transmissible.

Vote. Le projet fut discuté et voté dans la séance du 28 avril avec la modification proposée par la section centrale. 126 membres de la Chambre prirent part au vote. 124 membres répondirent oui ; un membre vota non (1), et un autre (2) s'abstint.

Le 30 avril, le Sénat, qui avait reçu le 21 avril, par écrit, la communication faite verbalement à la Chambre, nomma une commission spéciale pour examiner le projet de résolution. La séance fut suspendue ; la section se réunit et déposa immédiatement son rapport favorable. La discussion fut ouverte et clôturée le même jour. 59 sénateurs prirent part au vote. 58 répondirent oui. 1 seul (3) émit un vote défavorable. Le Sénat vota la résolution avec la modification adoptée par la Chambre.

Il résulte du texte des résolutions que, le jour où le trône de Belgique deviendra vacant, le successeur de Léopold II ne pourra devenir souverain de l Etat Indépendant qu'en sollicitant et en obtenant l'assentiment des deux Chambres.

Union personnelle. Il importe de préciser nettement la nature du lien existant

(1) M. Neujean.
(2) M. Houzeau de Lehaie.
(3) M. Vaucamp.

entre l'Etat Indépendant du Congo et la Belgique. Les Chambres l'ont défini, d'accord avec la terminologie de la science du droit international, une *union personnelle*.

Impropriété de ces termes.

Ces mots, sur la portée desquels aucune discussion n'est d'ailleurs possible (1), ne sont cependant pas heureux. Tout au moins le mot « union » est-il de nature à causer des erreurs et des conceptions fausses. En réalité, il n'y a entre deux Etats qui ont un même souverain aucune *union*. Ils sont reliés l'un à l'autre par le lien, purement *personnel*, de la personne du souverain. Mais chaque Etat conserve son individualité absolument distincte et il faut poser nettement le principe que, à part cet élément de fait de l'unité de souverain, les deux Etats sont l'un vis-à-vis de l'autre dans la même situation que deux Etats quelconques. Ils n'ont rien de commun, ni au point de vue diplomatique, ni au point de vue légal, ni au point de vue financier, ni au point de vue militaire.

Situation des deux Etats au point de vue extérieur.

Chacun des deux Etats a sa représentation diplomatique distincte. Chacun d'eux peut, tout au moins quand le gouvernement est constitutionnel, adopter sur les questions de politique extérieure une attitude différente. Leurs relations sont réglées par des traités, absolument comme s'il n'existait entre eux aucun lien personnel, et les conventions passées par l'un d'eux avec une tierce puissance sont pour l'autre *res inter alios acta*. L'un des Etats peut être engagé dans une guerre sans que l'autre y participe et ce dernier devra observer les obligations de la plus stricte neutralité.

Au point de vue législatif.

Le système législatif de la Belgique est absolument étranger à l'Etat du Congo. Ni les principes constitutionnels belges,

(1) RIVIER, *Principes*, t. Ier, p. 93; — JURASCHEK, *Personal- und realunion*, 1878; — HOLTZENDORFF, *Handbuch*, t. II, p. 30; — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité*, t. Ier, p. 118-19.

ni aucune disposition législative ou réglementaire ne doivent *comme tels* recevoir application au Congo (en mettant à part, bien entendu, l'application des règles du droit international privé). Certes, le gouvernement du Congo peut, en vertu de sa souveraineté interne, édicter pour recevoir application au Congo, telle ou telle disposition législative belge qu'il jugerait utile, mais cette disposition sera obligatoire dans les limites de l'Etat du Congo, en tant que loi congolaise. Jamais une loi belge qui n'a point été édictée au Congo, ne peut comme telle être considérée comme loi congolaise.

Il résulte de ce principe primordial que si une loi belge édictée au Congo était interprétée en Belgique par une loi subséquente qui ne serait pas édictée au Congo, la loi interprétative ne lierait point la magistrature congolaise.

Les jugements et arrêts de justice n'ont pas plus de valeur au Congo, même dans les matières réglées dans les deux pays par les lois identiques, que la jurisprudence française en matière de code civil n'en a en Belgique.

Au point de vue administratif.

Chaque Etat conserve intacte sa souveraineté interne et la Belgique n'a pas plus le droit d'intervenir dans les affaires intérieures du Congo que l'Etat du Congo ne peut intervenir dans les affaires belges. La Belgique n'a vis-à-vis du gouvernement du Congo ni droit d'intervention, ni droit de direction, ni droit de contrôle. Sauf les exceptions qui auraient été établies par traité et qui devraient être restrictivement interprétées, l'Etat du Congo règle ses affaires intérieures dans une parfaite indépendance de la Belgique.

Au point de vue financier.

L'indépendance des deux pays est aussi complète au point de vue financier. Chaque Etat a sa dette propre et aucun n'est responsable des engagements financiers de l'autre Etat Chacun d'entre eux adopte le régime fiscal et le système d'impôts qu'il croit bons, sauf les restrictions qui auraient été établies par traité.

L'Etat du Congo a son organisation militaire spéciale. Aucun officier de l'armée d'un des deux Etats ne peut, en cette qualité, exercer aucune autorité, ni aucun commandement sur le territoire de l autre Etat, ni exiger aucune obéissance des militaires inférieurs en grade appartenant à l'armée de cet Etat. Les rapports des officiers des deux armées sont régis par les rapports de simple courtoisie internationale. Au point de vue militaire.

Les officiers et militaires belges qui exercent des commandements au Congo le font avec l'autorisation du gouvernement belge, en vertu d'une nomination en règle par le gouvernement de l'Etat Indépendant.

Le gouvernement belge pourrait, à tout moment, retirer à ses officiers et soldats l'autorisation de prendre du service dans l'armée congolaise et il pourrait, à tout moment, révoquer une autorisation qu'il aurait accordée.

Si même l'Etat du Congo se trouvait engagé dans une guerre, le gouvernement belge, pour s'acquitter de ses devoirs de neutre, devrait immédiatement rappeler tous ses officiers, sous-officiers et soldats au service de l'Etat Indépendant.

Les officiers belges qui ne rentreraient pas immédiatement en Belgique devraient être poursuivis conformément au code pénal militaire belge et ils tomberaient en outre sous l'application de l'art. 123 du code pénal (1).

Les Belges qui se trouvent sur le territoire de l'Etat Indépendant et les Congolais qui se trouvent sur le territoire belge sont des *étrangers* et sont soumis au même traitement, ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les étrangers appartenant aux autres nationalités. Les Belges sont des étrangers au Congo.

Un Belge qui s'établirait au Congo sans esprit de retour,

(1) Code pénal, art. 123. — Quiconque, par des actions hostiles non autorisées par le gouvernement, aura exposé l'Etat à des hostilités de la part d'une puissance étrangère, sera puni de la détention de 5 à 10 ans et, si des hostilités s'en sont suivies, de la détention de 10 à 15 ans.

perdrait, à supposer que cette absence d'esprit de retour fût suffisamment établie, la qualité de Belge.

CHAPITRE II

DES CONFLITS RÉSULTANT DE L'EXERCICE SUR LE TERRITOIRE BELGE DE LA SOUVERAINETÉ CONGOLAISE.

Conflits de souveraineté.

La Belgique est, en vertu de divers décrets organiques, le siège du gouvernement central de l'Etat du Congo.

Le Souverain a, le 30 octobre 1885 (1), établi à Bruxelles le gouvernement central. La première organisation a été modifiée par le décret du 1er septembre 1894 (2), qui, en complétant celui du 30 octobre 1885, a maintenu implicitement Bruxelles comme siège du gouvernement. C'est de cette ville qu'est gouverné l'Etat du Congo. En réalité, il est gouverné comme une colonie. Les rouages de l'administration locale correspondent aux organismes administratifs dans les colonies et le gouvernement central correspond à un ministère des colonies. L'Etat du Congo, qui a le statut d'*Etat*, est en fait une colonie sans métropole. Comme le gouvernement du Congo doit s'exercer quelque part, on l'a établi à Bruxelles, résidence de Léopold II, en sa qualité de Roi des Belges.

Le décret du 16 avril 1889 (3) a créé, à Bruxelles, un conseil supérieur de l'Etat Indépendant du Congo qui a été organisé par celui du 8 octobre 1890 (4) Ce conseil est, avant tout, un corps judiciaire. Il connaît, comme Cour de cassation, des pourvois dirigés contre les jugements rendus en dernier ressort en matière civile et commerciale.

(1) *Bull. off.*, 1885, p. 25.
(2) *Bull. off.*, 1894, p. 186.
(3) *Bull. off.*, 1889, p. 161.
(4) *Bull. off.*, 1890, p. 154.

Il siège comme seconde Cour d'appel en matière civile et commerciale.

Il a même une juridiction pénale. Il connaît, dans certains cas, des infractions commises par les juges et les officiers du Ministère public de l'Etat Indépendant.

En dehors de ses fonctions judiciaires, le conseil supérieur a les attributions consultatives d'un conseil d'Etat.

Ce conseil constitue donc un tribunal d'un Etat qui siège et qui exerce sa juridiction sur le territoire d'un autre Etat.

La procédure devant le conseil supérieur a été réglée par une série de décrets (1).

Les exploits devant le conseil supérieur sont faits soit par les huissiers institués au Congo, soit par les huissiers ayant compétence pour instrumenter dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles.

Il y a lieu de rechercher si ces divers modes d'exercice de la souveraineté congolaise sur le territoire belge sont conformes au droit international et au droit public belge.

§ 1er. — *Principes généraux.*

Caractère absolu et exclusif de la souveraineté.

Chaque Etat a sur son territoire des droits de souveraineté territoriale. Ces droits sont absolus et exclusifs Ils sont absolus, c'est-à-dire que toutes les parties du territoire, toutes les personnes qui y vivent, tous les actes qui s'y accomplissent sont soumis aux lois que cet Etat a instituées. Ils sont exclusifs en ce sens que l'Etat exerce seul ces droits à l'intérieur de ses frontières. Aucune autre puissance n'y peut faire acte de souveraineté. Ces principes sont universellement admis.

Des restrictions y ont pourtant été apportées par le droit

(1) *Bull. off.*, 1891, p. 111. — *Bull. off.*, 1896, p. 222.

international. La coexistence des nations établit entre elles des liens et des rapports nécessaires. Aucun Etat ne peut prétendre qu'à l'indépendance compatible avec l'existence des rapports qu'il entretient forcément avec les autres Etats

Dérogations à ce caractère.

Des coutumes et usages internationaux, établis dans l'intérêt de tous les Etats et trouvant leur justification dans la règle de la réciprocité, ont établi des dérogations au caractère absolu et exclusif de la souveraineté territoriale.

Un souverain ou un chef d'Etat étranger, qui se trouve, même à titre privé, sur le territoire d'un autre Etat n'est point soumis à la juridiction du pays où il se trouve. Il n'est pas soumis aux lois de cet Etat.

On admet aussi en faveur des souverains des exceptions au caractère exclusif de la souveraineté : les chefs d'Etat peuvent, en vertu de la coutume internationale, accomplir sur le territoire des Etats étrangers, certains actes de souveraineté. Ils peuvent sanctionner et promulguer des lois, nommer aux emplois publics, user du droit de grâce, etc., etc., en un mot, ils peuvent exercer sur le territoire étranger, et de ce territoire, leur droit de souveraineté sur leurs Etats et sur leurs sujets.

Les coutumes internationales leur reconnaissent aussi certains droits limités de juridiction sur leur suite. Mais, à supposer qu'ils puissent exercer la juridiction civile ou la juridiction criminelle, il est certain qu'ils ne sont pas admis à faire exécuter, sur le territoire des Etats étrangers, les sentences qu'ils auraient prononcées

A fortiori, le souverain étranger n'est-il pas autorisé par le droit international, à établir sur un territoire étranger aucun tribunal constitué. Ce serait là une atteinte inadmissible à la souveraineté territoriale de l'Etat où il se trouve.

Des limitations de la souveraineté territoriale ont aussi été admises au profit des agents diplomatiques des Etats étran-

gers. Ces limitations ont pour but de leur donner l'indépendance nécessaire pour l'accomplissement de leur mission. Ils ne sont point soumis aux lois pénales, ils échappent à toute poursuite répressive, ils jouissent d'une certaine immunité en matière civile, la franchise diplomatique couvre leur hôtel, leurs archives, ils sont exempts d'impôts, etc., etc.

Il existe encore d'autres exceptions au principe de la souveraineté territoriale, mais elles n'ont pas de rapport avec l'objet de ce chapitre.

Tous les Etats sont donc tenus, par les usages et les coutumes internationaux, à accepter certaines limitations de la souveraineté territoriale. Ces limitations sont d'interprétation restrictive ; la tendance scientifique est de les restreindre de plus en plus.

La Belgique peut consentir à des limitations de sa souveraineté.

Les Etats peuvent-ils consentir à des limitations de leur souveraineté territoriale? La solution de cette question dépend non seulement des principes du droit international, mais aussi des règles du droit public de chaque Etat. Il importe donc d'examiner cette question au point de vue du droit belge. Elle peut se formuler dans les termes suivants : « La Belgique peut-elle, sans enfreindre soit les règles du droit international, soit celles du droit constitutionnel belge, consentir à des limitations de sa souveraineté territoriale?

Le droit des gens n'y fait pas obstacle.

La réponse n'est pas douteuse au point de vue du droit des gens.

En principe, tout Etat peut, en vertu de sa souveraineté même, consentir à ce que cette souveraineté reçoive des restrictions sur son territoire.

La neutralité n'y fait pas obstacle.

Mais la neutralité de la Belgique ou le droit constitutionnel belge n'y mettent-ils point obstacle?

La Belgique, de par sa neutralité, n'est pas seulement tenue des obligations de la neutralité en temps de guerre. Elle a aussi des obligations en temps de paix. Elle a notamment

l'obligation de ne pas permettre qu'une puissance étrangère acquière en Belgique une situation juridique privilégiée. Devrait donc être considéré comme violant la neutralité belge, tout abandon des prérogatives de la souveraineté territoriale qui créerait, au bénéfice exclusif d'un Etat, une situation de droit privilégiée.

C'est ainsi que M. Rolin-Jaequemyns a pu soutenir avec raison(1), à propos du projet de cession à la France d'une partie importante du réseau des chemins de fer belges, que la Belgique ne pouvait y consentir.

Mais il va sans dire que la neutralité ne peut s'opposer à des limitations de la souveraineté territoriale que lorsqu'il s'agit d'un abandon de souveraineté qui, en constituant un privilège au profit d'une nation déterminée, serait de nature à mettre son existence, son indépendance en péril. Des limitations de cette nature ne peuvent être nombreuses. *Dans tous les autres cas, la neutralité, qui est elle-même une limitation de la souveraineté, ne peut faire obstacle à ce que la Belgique consente à tolérer sur son territoire certains actes d'une souveraineté étrangère.*

La Constitution n'y fait pas obstacle.

Mais si la neutralité ne s'oppose pas à ces limitations de la souveraineté, la Constitution ne les défend-elle point?

On a prétendu que les articles 7, 8, 9 et 94 de la Constitution ont cette portée, et qu'ils interdisent le fonctionnement sur le territoire belge de tout tribunal étranger.

L'art. 7 porte : « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas *prévus par la loi.* » L'art. 8 : « Nul ne peut être distrait contre son gré du juge *que la loi lui assigne.*» L'art.94 : « Nul tribunal, nulle juridiction ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. » L'art. 9 : « Nulle peine ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. »

(1) *Revue de droit international,* t. II, p. 287.

On s'est mépris sur la portée de ces articles qui ne visent nullement des renonciations à la souveraineté territoriale ; toutes, elles ont pour but d'écarter l'arbitraire de l'administration de la justice.

D'ailleurs, tous ces textes s'en réfèrent à la loi. Toute loi pourrait donc constitutionnellement faire disparaître l'obstacle constitutionnel, à supposer qu'il y en eût un, ce qui n'est pas le cas.

Les conclusions à tirer de ce qui précède peuvent donc se résumer ainsi : Conclusions

I. La Belgique a le droit, sauf les exceptions établies par les usages internationaux, d'exclure de son territoire l'accomplissement de tout acte de souveraineté d'une autre nation.

II. La Belgique peut renoncer à ce droit, à la seule exception des renonciations qui constitueraient, au profit d'une nation déterminée, une situation de droit privilégiée mettant son existence en péril.

Qui peut autoriser en Belgique ces limitations de la souveraineté territoriale?

Cette limitation devrait être consentie par un acte du pouvoir législatif qui exerce, dans les conditions établies par la Constitution, les principales prérogatives de la souveraineté nationale. Le pouvoir exécutif n'a nullement qualité pour faire une telle renonciation.

Le pouvoir exécutif ne pourrait pas consentir une telle renonciation par traité, sans soumettre ce traité à l'approbation des Chambres, en vertu de l'art. 68 de la Constitution, car ce traité serait de nature à grever l'Etat et à lier individuellement les Belges.

§ 2. — *De l'exercice, par Léopold II, de la souveraineté congolaise sur le territoire belge.*

Exercice de la souveraineté congolaise par Léopold II.

Le droit et les usages internationaux permettent aux souverains étrangers d'accomplir sur le territoire étranger certains actes de souveraineté. Ils peuvent sanctionner et promulguer des lois, prendre des règlements et décrets, nommer aux emplois, en révoquer, en un mot exercer toutes les prérogatives de la souveraineté qui leur appartiennent en vertu des lois de leur pays, à condition que ces actes de la souveraineté ne doivent point recevoir exécution sur le territoire étranger.

A supposer, par conséquent, que Léopold II, Souverain du Congo, ne fût point dans une situation particulière, il jouirait déjà en Belgique de toutes ces prérogatives.

Mais le Roi se trouve, en vertu de l'union personnelle existant entre la Belgique et le Congo, dans une situation plus favorable. En effet, l'union personnelle implique nécessairement que le Souverain se trouve dans l'un des pays. La législature d'un de ces pays, en consentant à ce que le Roi devienne Souverain de l'autre, a consenti implicitement mais nécessairement, à ce que le Souverain puisse librement faire sur le territoire tous actes de souveraineté qui, dans les circonstances ordinaires, ne pourraient être faits dans l'autre pays, *à condition toujours qu'ils ne doivent point recevoir exécution ou être obligatoires sur le territoire.*

Dans aucun cas, le Roi ne pourrait accomplir ou ordonner en Belgique un acte de contrainte en vertu d'une loi congolaise.

§ 3. — *De l'établissement et du fonctionnement en Belgique du Gouvernement central de l'Etat Indépendant du Congo.*

Quid du fonctionnement du gouvernement congolais en Belgique?

Il résulte des principes posés précédemment que l'établissement et le fonctionnement en Belgique d'un Gouvernement

étranger doivent être consentis par une loi ou par un traité ayant reçu l'assentiment des Chambres.

Aucune autorisation de ce genre n'ayant été expressément accordée en ce qui concerne l'Etat Indépendant, le fonctionnement en Belgique du gouvernement de cet Etat est considéré par certains politiciens comme contraire au droit public belge.

On leur objecte que la « résolution des Chambres belges qui autorise l'union personnelle a autorisé par là même le Roi des Belges à organiser en Belgique le gouvernement du nouvel Etat et qu'ainsi c'est d'accord avec notre législature que le Gouvernement du Congo a son siège aux côtés de son souverain, *siège qu'il ne pourrait avoir ailleurs* (1) ».

Les partisans de l'opinion contraire répondent : « Cette opinion est erronée. L'union personnelle ne suppose nullement que les organismes gouvernementaux des deux pays soient situés dans l'un d'eux. Au contraire, l'union personnelle laisse chaque Etat parfaitement indépendant, chacun conservant son gouvernement sur son territoire. Il en est ainsi dans tous les exemples connus d'union personnelle.

« D'un autre côté, disent-ils, les exceptions consenties au principe de la souveraineté territoriale sont d'interprétation restrictive. L'autorisation donnée au Roi de devenir le Souverain d'un autre Etat n'emporte donc nullement l'autorisation d'établir le siège du gouvernement dans notre pays. Loin que les travaux préparatoires des autorisations des 28-30 avril 1885 fissent prévoir l'établissement du gouvernement du Congo à Bruxelles, la lettre du Roi au conseil des ministres du 16 avril 1885, par laquelle il les prie de demander l'autorisation prévue par la Constitution, porte: « Un nouvel Etat se

(1) DE CUVELIER, t. XX, p. 129.

trouve fondé : . . *il reste à organiser sur les bords du Congo* LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION. »

Il est autorisé.

Ces raisons ne sont pas décisives. Un fait domine toute cette matière : Les Chambres connaissaient, quand elles ont accordé au Roi l'autorisation de devenir souverain du nouvel Etat, les conditions dans lesquelles cet Etat allait exister. Elles savaient que. forcément, c'est à Bruxelles que le Roi établirait le siège du gouvernement Il n était pas possible de supposer, à raison de l'éloignement du Congo et du manque de communications rapides, que la haute administration ne demeurerait pas à Bruxelles. Car il faut se rappeler que, déjà à ce moment. les territoires étaient administrés de cette ville, siège de l'Association internationale Il résulte de ces considérations que, à raison des circonstances, l'autorisation donnée au Roi emportait celle d'établir en Belgique le gouvernement de l Etat Indépendant.

Le passage de la lettre de Léopold II, qui est reproduit plus haut, vise simplement la nécessité d'organiser l'administration locale.

Le gouvernement central peut prendre en Belgique toutes les décisions qui lui paraissent bonnes, *à condition qu'elles ne doivent pas recevoir exécution sur le territoire belge* Cette règle ne vise, bien entendu, que les actes gouvernementaux proprement dits. L'Etat du Congo, ayant la personnalité civile, peut faire en Belgique tous les actes ordinaires de la vie civile permis aux étrangers. Mais la souveraineté belge serait lésée si des mesures politiques étaient réalisées sur le territoire.

§ 4. — *De l'établissement et du fonctionnement en Belgique du conseil supérieur du Congo.*

L'existence du conseil supérieur est un empiètement sur la souveraineté belge.

L'établissement et le fonctionnement à Bruxelles d'une Cour de justice congolaise constituent un empiètement indiscutable sur la souveraineté territoriale de la Belgique.

D'après l'article 34 du décret du 28 avril 1891, la Cour peut ordonner, même d'office, la comparution personnelle des parties.

D'après l'article 49, les témoins défaillants sont condamnés à une amende qui ne peut excéder 500 francs. Les témoins qui refusent de répondre sans pouvoir exciper du secret professionnel peuvent être condamnés à la même peine.

D'après l'article 76, tous magistrats congolais peuvent être pris à partie devant le conseil supérieur, s'il y a dol ou concussion commis, soit dans le cours de l'instruction, soit lors des sentences rendues ou s'il y a déni de justice.

D'après l'article 86, tous exploits sont faits, soit par les huissiers constitués au Congo, soit par un huissier assermenté près le conseil supérieur.

Le décret du 14 juillet 1896 règle la procédure pénale. Le conseil supérieur, en vertu du décret du 28 octobre 1890 (1), est compétent pour connaître en matière pénale de l'appel intenté par des juges et officiers du ministère public condamnés par le tribunal d'appel.

De même le conseil supérieur connaît en premier ressort des infractions commises par les juges du tribunal d'appel ou par les officiers du ministère public près ce tribunal.

En matière pénale, le conseil supérieur peut donc avoir à prononcer des peines prévues par les lois pénales congolaises.

En réalité, et rien ne montre plus clairement l'irrégularité de la situation créée par le tribunal d'appel, la plupart de ces dispositions ne peuvent recevoir aucune exécution en Belgique.

Si une personne était assignée en qualité de témoin pour comparaître devant le conseil supérieur, elle ne serait ni tenue de comparaître, ni d'exécuter la sentence qui pourrait

(1) *Bull. off.*, p. 154.

être prononcée contre elle en vertu de l'article 49 du décret du 28 avril 1891. La loi congolaise n'a aucune force obligatoire en Belgique. L'article 9 porte que nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'il prescrit, et l'article 9 de la Constitution stipule que « nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en vertu d'une loi ». Ces articles protègent toute personne se trouvant en Belgique contre l'application des lois congolaises, qu'on ne pourrait pas plus appliquer en Belgique que la loi chinoise ou la loi siamoise.

Il y a mieux encore.

Le conseil supérieur est dans l'impossibilité d'exercer aucune juridiction sérieuse en matière pénale.

Il n'a naturellement compétence, en dehors des règles sur les témoins défaillants et la police de l'audience, que pour des faits qui se sont passés au Congo.

Or, à moins que l'inculpé ne comparaisse volontairement et ne retourne volontairement au Congo après avoir été condamné, il est impossible de prononcer aucune condamnation contradictoire ou d'exécuter aucune condamnation prononcée par le conseil supérieur.

L'inculpé, en effet, ne pourrait être amené en Belgique comme prisonnier, car sa détention sur le sol belge par des officiers congolais constituerait un cas de séquestration qui serait passible des articles 434 et suivants du Code pénal.

Si l'inculpé se trouve en Belgique, il n'y a aucun moyen de le faire comparaître devant le conseil supérieur.

De même, l'exécution de toute condamnation prononcée est impossible en Belgique.

Au regard de la loi belge il est inexistant.

L'exercice de la juridiction civile ou commerciale par le conseil supérieur est tout aussi impossible. Un Belge qui serait assigné en Belgique pour comparaître comme partie ou comme témoin devant le conseil aurait le droit de ne pas

tenir compte de l'assignation qui lui serait donnée et si, malgré cela, il était passé outre aux débats et qu'un jugement intervînt, aucun tribunal belge ne pourrait accorder à la décision rendue plus d'importance qu'aux actes de simples particuliers qui se constitueraient en tribunal.

En un mot, à l'égard de la loi belge, le conseil supérieur, en tant qu'exerçant une juridiction, doit être considéré comme inexistant et ses décisions comme non avenues.

Il est difficile de concevoir que la législature belge puisse jamais régulariser la situation du conseil supérieur. On ne voit pas comment une loi belge pourrait rendre obligatoire en Belgique les lois d'un autre Etat.

La régularisation de la situation devrait donc être cherchée dans d'autres voies.

CHAPITRE III

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX BELGES

BIBLIOGRAPHIE

DE CUVELIER, *De l'incompétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers et de la situation spéciale de l'État du Congo en Belgique.* — *Revue de Droit intern.*, t. XX, p. 109 et s.

DE PAEPE, *Études sur la compétence civile à l'égard des États étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques et consulaires.* — Bruxelles, 1894.

PANDECTES BELGES, v[is] *Exterritorialité,* n[os] 43 et s.; — *Congo*, n[os] 165 et s.; — *Compétence en matière civile*, n° 976.

LAURENT, *Droit civil international*, t. III, n° 56.

SPÉE, *De la compétence des tribunaux belges à l'égard des gouvernements et des souverains étrangers.* — B. J., 1876, p. 1441 et s.; — *Journ. de Droit intern. privé* (Clunet), 1876, p. 328-340 et 435-447.

BORMANS, t. II, n[os] 976 et s.

BONTEMPS, t. III, art. 52, n[os] 2 et s.

Bien que les questions que soulève la compétence des tribunaux belges à l'égard de l'Etat du Congo rentrent dans le cadre du droit belge et du droit international, leur examen a sa place marquée dans ce traité à raison de leur grande importance pratique.

Il y a lieu de rechercher d'abord, d'une façon générale, si les tribunaux belges sont compétents pour connaître des contestations où des Etats étrangers sont parties. Puis, se posera la question de savoir si les principes ordinaires sont applicables à l'Etat du Congo.

Les tribunaux belges sont-ils compétents pour juger les Etats étrangers ?

La question de la compétence des tribunaux belges vis-à-vis des Etats étrangers est très controversée. Plusieurs systèmes ont été développés par la doctrine. La jurisprudence elle-même est très divisée depuis quelque temps. Toutefois, dans l'ensemble, on peut dire que, pendant longtemps, la majorité des auteurs et des tribunaux a proclamé l'incompétence des tribunaux nationaux pour juger les Etats étrangers. Cette théorie est encore assez généralement adoptée aujourd'hui. Toutefois, il est une série de points sur lesquels les auteurs sont d'accord et qui doivent être éliminés afin de mieux préciser le fond du débat.

Points non controversés.

Il est certain que les tribunaux belges, qui sont incompétents pour connaître de tout acte gouvernemental accompli par l'Etat belge agissant comme personne publique, sont, *a fortiori*, incompétents pour décider de la légalité d'un acte accompli par un Etat étranger dans la sphère de sa mission politique. Il y a donc toujours lieu de rechercher si l'acte à raison duquel on veut déférer cet Etat aux tribunaux belges n'a pas été fait en vertu de sa puissance publique. Chaque fois qu'il faudra répondre affirmativement à cette question, il y aura lieu de se prononcer pour l'incompétence des tribunaux nationaux *ratione materiæ*. Cette exception d'incompétence *ratione materiæ* peut être opposée à tout moment de la procédure.

La question reviendra donc toujours, en première ligne, à rechercher si l'acte déféré à la justice belge a été fait par l'Etat étranger en vertu de sa puissance gouvernementale. Il y aura lieu de décider la question d'après les principes qui sont appliqués aux questions du même genre soulevées en Belgique. Il y a là-dessus, dans notre pays, une nombreuse jurisprudence.

Il est aussi admis sans conteste qu'un Etat étranger est justiciable des tribunaux belges pour toutes les contestations relatives aux immeubles qu'il possède en Belgique. L'article 3 du Code civil ne laisse aucun doute à ce sujet. La souveraineté belge recevrait une atteinte si certains immeubles situés en Belgique étaient soustraits à la souveraineté nationale.

Les tribunaux belges sont aussi compétents pour juger des procès dans lesquels l'Etat étranger agit comme demandeur. Dans ce cas, il y a soumission volontaire à la juridiction belge et on ne peut jamais voir dans cet acte volontaire une atteinte à la souveraineté de l'Etat étranger.

Les tribunaux belges sont également compétents pour juger les demandes reconventionnelles intentées à l'Etat étranger par une personne que celui-ci a attraite devant la justice belge.

La même solution doit être adoptée pour l'appel des jugements intentés par le particulier contre qui l'Etat étranger a obtenu une condamnation en première instance.

Point controversé.

Tous ces points non douteux ayant été écartés, il est possible de mieux apercevoir le terrain du débat. Les tribunaux belges sont-ils compétents pour juger un procès intenté à un Etat étranger à raison d'un acte accompli par lui comme personne civile?

Arguments en faveur de l'opinion négative.

M. De Cuvelier doit être rangé parmi les défendeurs les plus chaleureux de la doctrine négative. La théorie qu'il

adopte a certes le mérite de la netteté. Il se prononce pour l'opinion d'après laquelle les tribunaux belges seraient dans tous les cas incompétents pour statuer sur des actions intentées aux Etats étrangers. Il n'y aurait donc pas lieu, d'après lui, de rechercher si l'acte juridique qui donne naissance au procès a été accompli par l'Etat comme personne civile ou comme personne publique. M. De Cuvelier n'admet d'exception à cette règle, conformément à ce qui a été exposé plus haut, que pour les actions immobilières, les actions où l'Etat étranger est demandeur, les appels contre les jugements obtenus par lui, les demandes reconventionnelles intentées contre lui, et les poursuites en payement des frais d'un procès perdu.

M. De Cuvelier invoque, à l'appui de sa thèse, les arguments suivants qui sont un bon résumé des raisons déduites avant lui par les partisans de l'incompétence.

Tout Etat a des droits illimités à l'indépendance.

L'existence de cette indépendance exclut tout contrôle étranger tendant à la supprimer et à la diminuer. On ne peut donc admettre l'action d'un Etat s'érigeant en juge d'un autre Etat indépendant contrairement à la volonté de ce dernier. Soumettre un pays à une juridiction étrangère, c'est le subordonner à une souveraineté étrangère.

M. De Cuvelier n'admet pas de distinction basée sur la nature privée ou publique du fait ayant donné naissance à la contestation Il affirme à ce sujet l'opinion que « distinguer dans un Etat la personne privée et la personne publique est une pure subtilité ». Il est toutefois impartial de reconnaître que cette phrase n'a pas été écrite par lui et qu'il s'est contenté de la reproduire à l'appui de son opinion.

Opinion des auteurs.

Bormans, Bontemps, Beltjens et les *Pandectes belges*, v[is] *Congo* et *Etrangers (Droit des)*, se prononcent aussi pour l'incompétence des tribunaux belges. La jurisprudence les a,

jusqu'ici, généralement suivis. Actuellement, toutefois, les tribunaux semblent abandonner cette thèse.

Parmi les défenseurs de la théorie de la compétence, il faut citer, en première ligne, Laurent et De Paepe. M. Spée et les *Pandectes belges*, v° *Exterritorialité*, soutiennent la même thèse. C'est avec raison que ces auteurs pensent qu'un Etat étranger, agissant non comme corps politique, mais comme personne civile, est justiciable des tribunaux belges dans tous les cas où ceux-ci sont compétents à l'égard des étrangers suivant la loi du 25 mars 1876.

M. De Paepe et les *Pandectes belges* ont justement reproché à M de Cuvelier d'avoir manqué de réflexion quand il écrivait qu'on ne peut distinguer dans un Etat la personne civile de la personne publique. Cette distinction est, en effet, à la base du droit belge. Le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas qu'aucun acte du gouvernement agissant comme personne publique soit soumis aux tribunaux Si donc l'assertion de M. De Cuvelier était fondée, l'Etat belge ne serait dans aucun cas justiciable des tribunaux. Or, faut-il rappeler que l'article 92 de la Constitution permet aux Belges de soumettre aux tribunaux toutes leurs contestations civiles, même celles qu'ils ont avec l'Etat? Les termes de cet article sont absolus et n'admettent aucune distinction Ils s'appliquent aussi bien aux contestations civiles entre Belges qu'aux contestations civiles entre Belges et étrangers. Il n'y a pas lieu de soumettre à un régime différent les contestations civiles entre les personnes physiques étrangères et les personnes morales étrangères. L'Etat étranger n'est, en ce qui concerne sa vie civile, qu'une personne morale.

L'opinion affirmative est juste.

Les Etats étrangers puisent incontestablement dans cet article 92 de la Constitution le droit d'intenter des actions devant nos tribunaux. Pourquoi, dès lors, refuser aux Belges et aux étrangers le droit de les assigner eux-mêmes devant

les tribunaux belges? Cette inégalité de traitement aboutirait à violer les droits des citoyens belges.

Comment admettre qu'un Etat étranger soit soumis à la juridiction belge au sujet des immeubles, tout en continuant à soutenir que la souveraineté de l'Etat étranger ne lui permet pas d'y être soumis pour les autres actes accomplis par lui en sa qualité de personne civile? Mais, objecte t-on, dans ce cas, il y a conflit de souveraineté et le droit international s'est prononcé en faveur de la souveraineté locale, en vertu de ce principe que la souveraineté s'étend à tout le territoire! On oublie que, dans tous les autres cas aussi, il y a conflit de souveraineté; il n'y a pas plus de raison dans un cas que dans l'autre de faire fléchir la souveraineté nationale. Le même raisonnement s'applique aux cas, admis par les adversaires de la théorie de la compétence, de la demande reconventionnelle et de l'action en payement des frais d'un procès perdu par l'Etat étranger.

On objecte encore que la distinction entre les actes de l'Etat étranger agissant comme pouvoir politique et les actes de ce même Etat agissant comme personne civile peut présenter de très grandes difficultés. Cette objection est tout aussi fondée en ce qui concerne le droit belge. La jurisprudence a hésité plus d'une fois au sujet du caractère civil ou politique d'un acte dont la connaissance lui était déférée. Il est arrivé que certains faits ont été successivement et contradictoirement considérés tantôt comme des actes civils et tantôt comme des actes politiques. Cela n'a jamais empêché d'appliquer l'article 92 de la Constitution. La difficulté n'est pas plus insurmontable en ce qui concerne les droits des Etats étrangers.

Il n'est pas impossible d'ailleurs de préciser. Les actes civils de l'Etat sont ceux qui ne supposent point l'exercice de la puissance publique, ceux qui sont accomplis par l'Etat au même titre que s'ils étaient accomplis par un particulier.

Les actes politiques supposent, au contraire, la puissance publique et ils sont accomplis en vertu de cette puissance. Les premiers sont ceux qu'on peut concevoir comme réalisables par un particulier; les seconds sont ceux qui ne sont point séparables de l'exercice de la puissance publique.

La Cour d'appel de Bruxelles a fait une application de ce principe. Un ancien agent de l'Etat Indépendant intenta à ce dernier, en 1890, devant le tribunal civil de Bruxelles, une action en payement de 15,000 francs de dommages et intérêts pour renvoi intempestif. Il réclamait, en outre, le payement d'une somme d'argent qu'il prétendait lui avoir été retenue à tort par l'Etat.

Le tribunal se déclara incompétent *ratione materiæ*, en vertu du principe que l'autorité et l'indépendance réciproques des Etats s'opposent à ce qu'un Etat soit soumis à la juridiction d'un autre Etat.

Ce jugement ne faisait donc aucune distinction entre les actes civils et les actes politiques des Etats étrangers.

Appel en fut interjeté. Il fut confirmé, mais l'arrêt n'est pas motivé comme le jugement. Il dit : « A supposer même que l'on puisse admettre, contrairement à la thèse absolue adoptée par le premier juge, que les tribunaux belges soient compétents à l'égard d'un Etat étranger qui se comporte en personne civile et fait des contrats de droit civil, encore faudrait-il reconnaître que ces tribunaux sont toujours incompétents lorsqu'on leur demande de juger un acte gouvernemental posé par l'Etat étranger dans l'exercice de son *imperium*, tel notamment la nomination ou la révocation d'un agent » L'arrêt, considérant le renvoi d'un agent comme l'acte du pouvoir politique, se déclara incompétent.

Cet arrêt, on le voit, ne peut être invoqué en faveur de la thèse de l'incompétence.

La Cour, en effet, devait prononcer comme elle l'a fait,

puisqu'il s'agissait d'un acte politique de l'Etat du Congo. L'arrêt semble même favorable à la thèse de la compétence, puisqu'il indique la distinction de la personne civile et de la personne politique.

L'opinion affirmative est une thèse de progrès.

La thèse de la compétence est une thèse de progrès, car elle tend à garantir de plus en plus les droits des citoyens contre les Etats. Le droit des gens n'est pas un droit immuable. Il évolue et progresse. M. Rivier, après avoir exposé qu'à l'heure actuelle, la doctrine n'admet généralement pas la compétence des tribunaux d'un pays à l'égard des pays étrangers, ajoute qu'une évolution sur ce point est loin d'être improbable. La Faculté de droit de l'Université de Berlin, en se ralliant, elle aussi, au système admettant la compétence pour les contestations civiles, disait : « Ce système est conforme à la tendance générale du droit des gens moderne ».

La solution affirmative s'applique aussi à l'Etat indépendant.

Telle est donc la solution à donner en Belgique à la question de savoir si les tribunaux belges sont compétents pour juger les contestations civiles des Etats étrangers. L'Etat du Congo étant en Belgique dans la situation d'un Etat étranger quelconque, la même solution semble s'imposer en ce qui le concerne. Y aurait-il pourtant des raisons spéciales qui obligeraient, en ce qui le concerne, à se prononcer en faveur de la thèse de l'incompétence?

M. de Cuvelier le pense. L'Etat du Congo doit être considéré, dit-il, comme jouissant en Belgique des privilèges d'exterritorialité reconnus aux agents diplomatiques étrangers. Si l'Etat avait des représentants en Belgique, ils jouiraient de ces privilèges. *A fortiori*, l'Etat lui-même, qui a son siège en Belgique, doit-il les posséder. Il serait illogique, en effet, dit M. De Cuvelier, de refuser à un gouvernement et à ses chefs ce qu'on accorde à leurs représentants. De plus, cette exterritorialité est nécessaire à l'Etat pour l'exercice de sa mission gouvernementale. Les résolutions des Chambres

belges qui ont autorisé le roi à être souverain de l'Etat du Congo, l'ont autorisé implicitement à organiser, en Belgique, le gouvernement de son nouveau royaume. Dès lors, il peut réclamer les privilèges inhérents à la situation spéciale qu'une loi belge a créée en l'autorisant.

En outre, continue M. De Cuvelier, l'Etat du Congo étant une monarchie absolue, le roi-souverain personnifie l'Etat et le gouvernement. Or, si l'on admet l'exterritorialité des souverains se trouvant en pays étranger, cette exterritorialité doit s'étendre au gouvernement congolais que le Roi confond en sa personne.

Que faut-il penser de cette argumentation ?

On a vu dans le chapitre précédent que les Chambres belges ont autorisé l'établissement du gouvernement congolais en Belgique, mais cette autorisation n'a aucun rapport avec la question examinée par M. De Cuvelier. Il faudrait une disposition expresse pour dispenser l'État du Congo des règles ordinaires de la compétence. Cette disposition n'existe pas. Dès lors, tout le raisonnement de M. De Cuvelier s'écroule.

L'exterritorialité des agents diplomatiques existe en faveur des envoyés des Etats étrangers. Elle suppose le fait d'être attaché auprès d'un gouvernement, en qualité de représentant d'un autre gouvernement. Si l'Etat du Congo avait un envoyé auprès du gouvernement belge, cet agent jouirait des mêmes privilèges que ceux dont jouissent les autres agents diplomatiques.

Mais la situation du gouvernement du Congo en Belgique est tout autre. Ici, c'est le gouvernement du Congo lui-même qui est établi en Belgique.

C'est là une situation absolument nouvelle dans le droit international et il ne peut être question de l'exterritorialité des agents diplomatiques.

Quelques mots suffiront à le prouver. S'il faut admettre que les fonctionnaires de l'Etat doivent être traités comme des représentants d'un Etat étranger, il faut admettre qu'ils ne peuvent être traduits devant les tribunaux belges, non seulement pour les actes faits par eux au nom de leur gouvernement, mais aussi pour les actes civils qu'ils font personnellement.

Si donc un de ces fonctionnaires n'exécutait point un contrat passé par lui, ou ne s'acquittait point d'une obligation personnelle, il ne pourrait être traduit devant un tribunal belge!

S'il en était ainsi, ces fonctionnaires ne seraient justiciables d'aucun tribunal. Ils ne pourraient être traduits devant les tribunaux belges et ils ne pourraient pas davantage l'être devant les tribunaux congolais.

Et cela serait vrai non seulement en matière civile, mais en matière pénale ! Leurs demeures seraient soustraites à l'action de nos autorités judiciaires !

La fausseté de l'opinion soutenue par M. De Cuvelier apparaît dès qu'on en déduit les conséquences logiques Elle est même de nature à desservir. comme le fait remarquer fort justement M. De Paepe, les intérêts de l'Etat du Congo C'est en vertu d'une tolérance de l'Etat belge que le gouvernement de l'Etat du Congo fonctionne à Bruxelles. Certes, la Belgique a le plus puissant intérêt à maintenir cette situation. Mais s'il fallait admettre que cette autorisation dût entraîner, pour la Belgique, des atteintes considérables à sa souveraineté, tout le système judiciaire serait troublé et les adversaires de l'Etat ne manqueraient pas de trouver, dans cette situation, de puissants arguments contre la politique coloniale.

Mais, dit encore M. De Cuvelier, Léopold II, étant souverain de l'Etat du Congo, jouit en Belgique de l'exterritoria-

lité. Or, comme il est monarque absolu, le gouvernement se confond avec lui et doit donc bénéficier de l'exterritorialité.

Sans même discuter ici les questions relatives à « l'exterritorialité » des souverains, il faut faire observer que M. De Cuvelier semble s'être mépris sur la portée exacte de la célèbre formule : « L'Etat, c'est moi. » Ce n'est pas parce qu'un souverain est absolu qu'il y a confusion entre sa personnalité et l'Etat. Si on doit faire un procès, on ne l'intentera point contre le souverain, mais contre l'Etat lui-même. Dès lors, il est évident que les prérogatives personnelles du souverain ne s'étendent nullement à l'Etat dont il est le chef, même s'il en est le chef absolu.

Il n'y a donc pas lieu, en ce qui concerne l'Etat du Congo, de se départir des règles ordinaires de la compétence à l'égard des Etats étrangers. Les tribunaux belges sont compétents pour connaître des actions intentées contre lui, dans tous les cas où ils auraient compétence pour connaître de la contestation, si c'était l'Etat belge qui y fût partie.

Jugement en faveur de l'opinion affirmative.

Un jugement récent du tribunal civil de Bruxelles (1), rendu en cause de l'Etat Indépendant du Congo, se rallie à la thèse de la compétence. Il porte : « En s'engageant comme personne civile, l'Etat, fût-il étranger, se soumet d'avance à toutes les conséquences civiles de son contrat, et partant, à moins de stipulation contraire, aux règles ordinaires de la compétence.

Les tribunaux belges, compétents dans certains cas pour statuer sur les contestations qui intéressent les étrangers, possèdent, dans les mêmes cas, compétence vis-à-vis des Etats étrangers quand il s'agit de statuer sur les actes consentis par ceux-ci en tant que personnes civiles. »

La question de savoir si le jugement obtenu en Belgique

(1) Voy. Civ. Brux., 4 janv. 1896, PAND. PÉR., n° 277.

contre un Etat étranger peut être exécuté sur les biens qu'il posséderait en Belgique, celle de savoir comment ils doivent être assignés, et celle de la compétence territoriale se rattachent étroitement à la matière qui vient d'être examinée.

Les biens des États étrangers peuvent-ils être saisis?

Peut-on saisir les biens qu'un Etat étranger possède sur le territoire de l'Etat dont les tribunaux ont prononcé condamnation contre lui? Laurent lui-même se prononce pour la négative. De Paepe, au contraire, pense que la loi belge n'exempte pas les Etats étrangers, comme elle exempte l'Etat belge, des voies d'exécution autorisées contre les personnes privées. Cette matière est trop spéciale pour être examinée ici. Il suffit de renvoyer à la thèse de De Paepe.

Questions de compétence.

Quel est le tribunal belge compétent pour connaître des actions intentées contre l'Etat du Congo ?

De Paepe paraît enseigner (1) que le tribunal de l'arrondissement de Bruxelles a compétence exclusive pour juger tous les procès où l'Etat est partie : « ... l'Etat Indépendant du Congo, ayant jugé de son intérêt d'établir son siège, de faire élection de domicile à Bruxelles, est justiciable du tribunal de première instance de l'arrondissement de Bruxelles.

Et la compétence de ce tribunal n'est pas limitée aux contrats conclus dans son arrondissement, par l'Etat Indépendant du Congo : à raison de l'élection de domicile qu'il a faite à Bruxelles, cette compétence s'étend à toutes les actions qui peuvent lui être intentées... »

Il serait pourtant erroné d'interpréter ainsi ce passage. La pensée de l'auteur est toute différente : « Toutes les dispositions de l'art 52 de la loi du 25 mars 1876, écrit De Paepe, sont applicables à l'Etat du Congo.

Par conséquent, dans le cas où il a fait un contrat à Mons, par exemple, il pourra être assigné, non seulement à Bruxelles,

(1) P. 141.

à raison de son élection de domicile, en vertu du n° 2 de l'art. 52, mais aussi à Mons, en vertu du n° 3 de cet article. Le demandeur aura le choix. »

Comment assignation doit-elle être donnée à l'Etat du Congo en Belgique? Questions de procédure.

M. De Cuvelier pense qu'il faut appliquer par analogie l'arrêté du 1er avril 1814 et assigner le gouvernement du Congo par affichage et par la voie de la poste. Cette thèse ne peut être accueillie.

Le gouvernement du Congo, ayant fait implicitement élection de domicile en Belgique, sera assigné suivant les formes ordinaires en la personne des fonctionnaires qui le représentent.

Quels sont ces fonctionnaires?

L'Etat peut être valablement assigné en la personne du secrétaire d'Etat, sous la haute direction duquel est, en vertu du décret du 1er septembre 1894, placé le gouvernement central. Il n'existe naturellement pas, dans la loi congolaise, de règle indiquant les personnes à qui doivent être remis en Belgique les exploits d'assignation. Dès lors, ce sont les décrets organiques du gouvernement central du 1er septembre 1894 et l'arrêté du secrétaire d'Etat du 10 octobre de la même année qui doivent être suivis.

Les matières gouvernementales sont réparties entre les départements des affaires étrangères, des finances et de l'intérieur et la trésorerie générale. Ces départements sont gérés par des secrétaires généraux et un trésorier général. L'Etat du Congo peut être valablement assigné dans la personne de ces fonctionnaires pour les affaires qui concernent leur service. On peut, en effet, invoquer ici par analogie l'art. 9 de l'ordonnance du 14 mai 1886, qui ne vise que les exploits à faire sur le territoire congolais et qui porte : « *Seront assignés : 1° L'Etat, lorsqu'il s'agit de domaines et droits doma-*

niaux, en la personne ou au domicile de l'administrateur général au Congo;

2° Le trésor public, en la personne ou au bureau de l'agent comptable de l'Etat:

3° Les administrations ou établissements publics dans leurs bureaux, dans le lieu où réside le siège de l'administration, et dans les autres lieux en la personne et au bureau de leurs préposés.

CHAPITRE IV

DE LA FORCE EXÉCUTOIRE EN BELGIQUE DES JUGEMENTS DES JURIDICTIONS CONGOLAISES

Les jugements congolais n'ont pas force exécutoire en Belgique.

Les jugements rendus par les autorités congolaises n'ont aucune force exécutoire en Belgique.

En matière civile et commerciale ces jugements ne peuvent recevoir exécution qu'après avoir obtenu, dans les formes et conditions ordinaires, l'exéquatur des tribunaux belges. Encore faut-il tenir compte de ce qui a été dit plus haut relativement à la validité des décisions judiciaires du Conseil supérieur.

CHAPITRE V

DE LA PRÉTENDUE IMMUNITÉ DIPLOMATIQUE DES MINISTRES ET ADMINISTRATEURS DE L'ÉTAT DU CONGO

Les chefs du gouvernement congolais ne jouissent d'aucune immunité diplomatique.

M. De Cuvelier (1) pense que non seulement le Gouvernement congolais mais aussi ses « chefs » doivent jouir en Belgique des privilèges accordés aux agents diplomatiques des Etats étrangers. Si l'Etat du Congo, remarque-t-il, accréditait des envoyés en Belgique, ils jouiraient de ces privilèges,

(1) P. 128.

et il ajoute : « Il serait illogique de refuser à un Gouvernement *et à ses chefs* ce que l'on accorde à leurs représentants. »

Voyons quelle est la nature exacte des privilèges que l'on réclame ainsi pour les chefs du Gouvernement du Congo.

Les agents diplomatiques sont affranchis de toutes poursuites devant les tribunaux du pays où ils sont accrédités, à raison des infractions qu'ils ont pu commettre sur le territoire. Ils ne peuvent être poursuivis que devant les tribunaux de leur pays.

Ils ne peuvent être traduits devant les tribunaux de l'Etat où ils résident, ni pour les contrats civils qu'ils ont passés en vertu de leurs fonctions, ni même pour ceux qu'ils ont conclus dans leur intérêt personnel.

Ils sont exemptés du payement d'impôts. Leur demeure est couverte par la franchise diplomatique. La police et la magistrature n'y peuvent pénétrer sans leur consentement.

Tels sont les principaux privilèges accordés aux agents diplomatiques. Ce ne sont point seulement les agents diplomatiques qui les possèdent, mais aussi leurs femmes et leurs enfants et tous les agents attachés à la mission, c'est-à-dire tous ceux qui sont officiellement attachés à l'envoyé et l'aident dans l'accomplissement de sa mission.

M. De Cuvelier réclame cette situation privilégiée pour les chefs de l'Etat du Congo. Qu'entend-il par là? S'agit-il du secrétaire d'Etat seulement ou aussi des chefs des divers départements? Pourquoi, d'ailleurs, faire cette distinction entre les agents de l'Etat? Pour rester conforme à la théorie de l'exterritorialité, il faudrait soutenir que tous les fonctionnaires de l'Etat du Congo devraient pouvoir en réclamer le bénéfice.

Mais la faiblesse de la thèse de M. Cuvelier apparaît plus clairement encore quand on l'examine de près. Les agents

diplomatiques, s'ils ne sont pas soumis à la juridiction du pays où ils se trouvent, sont tout au moins justiciables du pays auquel ils appartiennent.

Or, les fonctionnaires de l'Etat du Congo en Belgique étant Belges, et ne pouvant être traduits devant la juridiction congolaise, il en résulterait qu'ils échapperaient à toute juridiction !

En réalité, les agents de l'Etat du Congo n'ont droit à aucun privilège d'exterritorialité. Ce ne sont point des agents diplomatiques. Ils ne sont point accrédités auprès du Gouvernement belge. Or, le principe est que la souveraineté d'un Etat est absolue dans les limites de son territoire. On ne peut y admettre de dérogation que dans les cas prévus soit expressément par la loi nationale, soit implicitement par des règles internationales universellement admises.

Cette matière n'est point une matière où il soit permis de raisonner par analogie. Les exceptions sont d'interprétation restrictive. La conclusion s'impose donc qu'aucun agent de l'Etat du Congo ne jouit en Belgique des privilèges de l'exterritorialité. Si ce Gouvernement, qui fonctionne à Bruxelles, voulait attacher un représentant auprès du Gouvernement belge, cet agent acquerrait le caractère diplomatique et jouirait de tous les privilèges qui sont reconnus aux représentants des Etats étrangers. On ne peut pas d'ailleurs considérer comme probable que le Gouvernement du Congo profite jamais de ce droit.

La thèse de M. De Cuvelier a été adoptée par l'Etat du Congo. La déclaration suivante a été faite par l'Etat du Congo à un huissier belge qui l'a authentiquement constatée (1) : « Le bénéfice d'exterritorialité couvre les ministres de l'Etat du Congo, et ses administrateurs. » L'Etat a dans ce cas spécial,

(1) *Pandectes périodiques*, 1896, p. 172.

renoncé à se prévaloir de cette prétendue immunité tout en protestant que « cette renonciation volontaire et spéciale ne pût être appliquée au delà de ses termes, ni à aucun acte autre que celui pour lequel elle était faite. »

La thèse de M. De Cuvelier, son inexactitude mise à part, est impolitique. Si le fait de l'établissement de l'Etat du Congo à Bruxelles devait entraîner les conséquences extrêmes que M. De Cuvelier en tire, les inconvénients qui en résulteraient seraient si grands que le sentiment public en serait certainement révolté.

CHAPITRE VI

DE LA PRÉTENDUE FRANCHISE DES LOCAUX DU GOUVERNEMENT CONGOLAIS

La franchise diplomatique ne couvre pas les locaux du gouvernement congolais.

Le gouvernement de l'Etat du Congo réclame aussi le privilège de la franchise diplomatique pour les locaux qu'il occupe à Bruxelles (1). De Cuvelier (2) tire de l'assimilation du gouvernement du Congo aux agents diplomatiques cette conséquence toute naturelle, si on admet le principe dont on la fait dériver, que les locaux occupés par le gouvernement sont couverts de la même franchise diplomatique que les hôtels des envoyés étrangers.

Il estime, par conséquent, que ces locaux ne sont pas accessibles aux agents de l'Etat belge, qu'ils ne peuvent être soumis à des perquisitions ou à des visites. De même la correspondance et les archives de l'Etat du Congo seraient inviolables.

Que faut-il penser de cette théorie?

Elle ne peut être admise. L'assimilation de l'Etat Indépen-

(1) *Pandectes périodiques*, 1896, p. 172.
(2) P. 129.

dant du Congo à un agent diplomatique n'est pas fondée. La situation du gouvernement de l'Etat à Bruxelles est absolument neuve en droit international. Il n'y a pas ici un Etat accréditant un envoyé auprès d'un autre Etat. On se trouve en présence d'un gouvernement tout entier établi sur le territoire d'un autre Etat. On ne peut réclamer pour lui la franchise diplomatique en vertu de raisonnements analogiques qui ne peuvent être admis en cette matière.

Le droit de souveraineté territoriale consiste dans le pouvoir suprême d'assujettir aux lois faites par l'Etat toutes les parties du territoire et toutes les personnes qui y vivent ou s'y trouvent. Tel est le principe absolu et il ne peut être admis d'exception à ce principe qu'en vertu du consentement exprès de l'Etat.

La franchise diplomatique couvre les locaux des agents diplomatiques, mais des agents diplomatiques seulement. Le cas de l'Etat Indépendant n'est pas et n'a pu être prévu par le droit international.

Les Etats sont tenus, d'après les règles de ce droit, d'accueillir les envoyés que les autres Etats accréditent auprès d'eux. Mais aucun Etat ne serait tenu de tolérer que son territoire devînt le siège d'un autre gouvernement. L'Etat du Congo est venu librement s'établir à Bruxelles. Il doit accepter les conséquences d'une situation qu'il a lui-même volontairement créée. Il doit se soumettre aussi à l'exercice de la souveraineté belge.

Il ne pourrait réclamer la franchise que si elle lui avait été concédée soit en vertu d'une loi, soit en vertu d'un traité dûment approuvé par les Chambres.

On ne peut considérer comme constituant de la part de l'Etat belge une renonciation à l'exercice de sa souveraineté territoriale, ni le fait d'avoir autorisé le Roi à devenir le

chef du nouvel Etat, ni le fait de tolérer sur son territoire le siège du gouvernement du Congo.

Le gouvernement du Congo pourrait légitimement demander au gouvernement belge d'accorder l'inviolabilité à ses archives et à ses locaux. Il y aurait utilité à lui accorder certaines franchises.

La Belgique a incontestablement intérêt à ce que l'Etat du Congo prospère. Or, une renonciation de l'Etat belge à se prévaloir, en ce qui concerne les locaux de l'Etat, de *certaines* prérogatives de la souveraineté territoriale, peut paraître désirable dans l'intérêt du gouvernement congolais, et elle n'est pas de nature à entraîner de graves inconvénients. Dès lors, il serait à la fois licite et utile qu'un traité, réglant la matière, intervînt entre les deux gouvernements et fût soumis à l'approbation des Chambres.

CHAPITRE VII

RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DU CONGO AVEC LA BELGIQUE

L'Etat Indépendant du Congo s'est trouvé, à divers moments de son existence, dans une situation financière difficile. Le gouvernement de l'Etat, avec une grande clairvoyance, a compris que, pour assurer le développement et l'avenir économiques du Congo, il était nécessaire à la fois de compléter l'occupation du pays et de faire sentir partout l'autorité et l'influence des blancs. Difficultés financières.

C'était une politique habile, mais une politique coûteuse. D'un autre côté, les ressources ordinaires ne pouvaient être considérables.

Aussi le gouvernement congolais a-t-il été forcé, à diverses reprises, de solliciter l'aide pécuniaire de l'Etat belge.

Loi du 29 avril 1887. En 1887, le 29 avril, une loi (1) autorisa l'Etat Indépendant du Congo à émettre un emprunt, en Belgique, jusqu'à concurrence d'un capital de 150 millions de francs au maximum.

Cette loi détermine les conditions dans lesquelles l'émission sera faite. Les titres, qui seront exempts du timbre, seront de cent francs, — des tirages au sort périodiques détermineront le remboursement avec primes.

Les titres non sortis avec primes seront remboursés au pair, c'est-à-dire à cent francs, augmentés d'une somme de cinq francs par an jusqu'à la date du remboursement.

L'amortissement et le payement des primes seront assurés par le dépôt, dans un établissement financier belge, d'un capital représenté par des valeurs de premier ordre.

L'organisation de la Dette publique congolaise sera étudiée plus loin. Il n'y a lieu de signaler ici que le droit du gouvernement belge de vérifier si le capital représentant l'amortissement et le payement des primes a été réellement effectué conformément aux dispositions de la loi, et d'exiger, le cas échéant, que cette obligation soit dûment exécutée.

Loi du 4 août 1890. Une loi du 4 août 1890 a approuvé une convention de prêt

(1) Loi du 29 avril 1887. — Art. 1er. — L'émission, en ce qui concerne la Belgique, des titres de l'emprunt à contracter par l'Etat Indépendant du Congo, est autorisée aux conditions suivantes :

« Les titres seront de 100 francs. Les titres non sortis avec primes seront remboursés au pair, augmenté d'une somme de 5 francs par an, jusqu'à la date du remboursement.

» L'amortissement et le payement des primes seront assurés par le dépôt, dans un établissement financier belge, d'un capital représenté par des valeurs de premier ordre.

» Les émissions successives de l'emprunt n'excéderont en aucun cas un capital nominal de 150 millions de francs. »

Art. 2. — Les titres de cet emprunt seront exempts du timbre.

conclue le 3 juillet de la même année entre l'Etat belge et l'Etat Indépendant du Congo.

Par cette convention (1), la Belgique s'est engagée à prêter à l'Etat Indépendant une somme de vingt-cinq millions de francs. Cinq millions ont été versés aussitôt après l'approbation de la convention par la législature. Convention du 3 juillet 1890.

Quant aux vingt millions restants, ils ont été versés et continuent à l'être par avances annuelles de deux millions.

Ces sommes ne sont, jusqu'en 1900, productives d'aucun intérêt.

En contre-prestation de ces avances, il a été convenu que

(1) Convention du 3 juillet 1890. — Art. 1er. — L'Etat belge s'engage à avancer, à titre de prêt, à l'Etat Indépendant du Congo une somme de 25 millions de francs, et ce savoir : 5 millions de francs aussitôt après l'approbation de la Législature et 2 millions de francs par an, pendant dix ans, à partir de ce premier versement. Pendant ces dix années, les sommes ainsi prêtées ne seront point productives d'intérêts.

Art. 2. — Six mois après l'expiration du prédit terme de dix ans, l'Etat belge pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'Etat Indépendant du Congo avec tous les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet Etat, tels qu'ils ont été reconnus et fixés, notamment par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et par l'Acte général de Bruxelles et la Déclaration du 2 juillet 1890; mais aussi à charge de reprendre les obligations du dit Etat envers les tiers, le Roi-Souverain refusant expressément toute indemnité du chef des sacrifices personnels qu'il s'est imposés.

Une loi réglera le régime spécial sous lequel les territoires du Congo seront alors placés.

Art. 3. — Dès à présent, l'Etat belge recevra, de l'Etat Indépendant du Congo, tels renseignements qu'il jugera désirables sur la situation économique, commerciale et financière de celui-ci. Il pourra notamment demander communication des budgets de recettes et de dépenses, et des relevés de la douane quant aux entrées et aux sorties.

Ces renseignements ne doivent avoir d'autre but que d'éclairer le Gouvernement belge et celui ci ne s'immiscera en aucune manière dans l'administration de l'Etat Indépendant du Congo, qui continuera à

la Belgique pourra, si elle le désire, s'annexer en 1901 l'Etat du Congo

Les droits résultant pour la Belgique de cette stipulation seront exposés dans le chapitre suivant. Au cas où la Belgique déciderait de ne pas faire l'annexion, les vingt-cinq millions prêtés par elle ne deviendraient exigibles qu'après un nouveau terme de dix ans, mais ils seraient, pendant ce temps, productifs d'un intérêt annuel de 3 1/2 p. c. payables par semestre. Néanmoins, toutes les sommes que recevrait, pendant ces dix années, l'Etat Indépendant du Congo, comme prix de concessions de terre ou de mine domaniales, devraient être affectées au remboursement de la créance de l'Etat belge.

Loi du 29 juin 1895. L'Etat belge prêta en 1895 (1) une nouvelle somme de 6,850,000 francs à l'Etat du Congo. Cette somme est soumise, quant au remboursement et quant aux intérêts, au même régime que celle qui a été prêtée par la loi du 4 août 1890.

La Belgique, en supposant effectués déjà les versements de

n'être rattaché à la Belgique que par l'union personnelle des deux Couronnes.

Toutefois, l'Etat du Congo s'engage à ne contracter désormais aucun nouvel emprunt sans l'assentiment du gouvernement belge.

Art. 4. — Si, au terme prédit, la Belgique décidait de ne pas accepter l'annexion de l'Etat du Congo, la somme de 25 millions de francs prêtée, inscrite au grand-livre de sa dette, ne deviendrait exigible qu'après un nouveau terme de dix ans, mais elle serait, entre temps, productive d'un intérêt annuel de 3 1/2 p. c., payable par semestre, et même avant ce terme l'Etat Indépendant du Congo devrait affecter à des remboursements partiels toutes les sommes à provenir de cessions de terres ou de mines domaniales.

(1) Loi du 29 juin 1895. — Art. 1er. — L'Etat belge est autorisé à avancer, à titre de prêt et tous droits réservés, à l'Etat Indépendant du Congo une somme de 6,850,000 francs.

Art. 2. — Les avances faites par la Belgique en exécution de l'art. 1er porteront éventuellement intérêt et leur remboursement sera éventuel-

1899 et de 1900, n'a donc avancé à l'Etat Indépendant du Congo qu'une somme totale de 31,850,000 francs.

D'un autre côté, des lois du 29 juillet 1889 et du 29 juin 1895 ont fait des avances à la Compagnie du chemin de fer du Congo.

Cette société étant une compagnie privée de commerce, l'étude de ces lois n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage.

CHAPITRE VIII

DES DROITS RÉSULTANT POUR LA BELGIQUE DU TESTAMENT DU ROI ET DE LA CONVENTION DE REPRISE

La neutralité ne fait pas obstacle à l'acquisition de colonies.

On a soutenu (1) que la neutralité de la Belgique lui interdit l'acquisition de colonies. Le raisonnement déduit en faveur de cette opinion peut se résumer dans les termes suivants : « Un Etat neutre ne peut entreprendre aucune guerre offensive. Son action militaire doit se borner à la défense de son territoire. Il doit s'abstenir de tout acte qui directement ou indirectement peut l'engager dans un conflit ne touchant pas d'une manière exclusive à son intégrité nationale et à son indépendance. Comment, dès lors, pourrait-il acquérir des colonies? Si ces colonies sont attaquées, les puissances garantes de la neutralité belge n'interviendront pas. Et alors deux hypothèses sont possibles : si la Belgique abandonne

lement exigible, en même temps et dans les mêmes conditions que les avances faites par la Belgique à l'Etat Indépendant du Congo, en exécution de la convention du 3 juillet 1890.

Art. 3. — Un crédit s'élevant à 6,850,000 francs est ouvert au département des finances. Il sera couvert, soit par les ressources générales du Trésor, soit par des émissions de titres de la dette publique.

(1) DESPAGNET, La neutralité belge et l'Etat du Congo, *Revue Bleue*, V. 53, p. 778. — *Etude sur les protectorats*, p. 296 et s.

ses colonies sans combattre, elle manquera au premier devoir de la souveraineté, qui est la protection contre les ennemis du dehors ; si elle vient au secours de ses colonies, elle fera la guerre pour autre chose que la défense de son territoire garanti et violera sa neutralité. »

Cette opinion se rattache directement à une théorie soutenue par quelques auteurs de droit international et qui tend en fait à réduire les Etats perpétuellement neutres à la condition d'Etats mi-souverains. Cette théorie est généralement et justement combattue.

La neutralité permanente de la Belgique comporte évidemment une limitation de sa souveraineté. Mais cette limitation doit, comme toutes les limitations de souveraineté, s'interpréter respectivement ; les partisans de l'opinion adverse pèchent contre ce principe inattaquable, car ils ne peuvent la soutenir qu'en la basant sur une interprétation extensive de la limitation de souveraineté qu'entraîne la neutralité perpétuelle.

Une puissance perpétuellement neutre ne doit s'abstenir que des actes qui, en eux-mêmes, comme tels, constituent des actes d'hostilité ou les entraînent nécessairement. Des opérations de guerre, faites par eux, violent leur neutralité, si elles ne sont pas entreprises pour repousser une attaque. De même, les neutres ne peuvent garantir la neutralité d'une autre puissance, ou signer des traités d'alliance offensive, parce que ces actes les obligent nécessairement, les contraignent absolument, dans des cas donnés, à participer à des hostilités.

Il faut revendiquer avec énergie le droit des puissances neutres d'accomplir tous les actes de la vie internationale qui ne répondent pas à ces conditions. Tout Etat a le droit de vivre, de se développer, d'essayer de consolider son existence. Si un neutre estime que l'acquisition de colonies

est utile à ses intérêts, en vertu de quels principes prétendrait-on la lui interdire? Accomplit-il un acte d'hostilité en étendant sa souveraineté sur des territoires vacants? Est-ce manquer à l'obligation de mener une vie internationale pacifique, que d'occuper un territoire, de l'organiser, de tirer parti de ses richesses naturelles? Un Etat, en pratiquant la colonisation, ne sert pas seulement ses intérêts; il travaille pour l'humanité en général.

Acquérir des colonies et les gouverner sont des actes d'activité essentiellement pacifique. Sans doute, les colonies peuvent, comme les faits les plus anodins de la vie des peuples, devenir des causes de difficultés internationales. Heureusement, la guerre n'est pas le seul moyen d'apaiser des conflits de cette nature. La guerre n'est que la dernière, l'extrême ressource. Si donc une puissance perpétuellement neutre avait à certain moment des difficultés avec un Etat quelconque au sujet de ses colonies, elle pourrait toujours chercher dans les négociations internationales, dans les bons offices et la médiation de nations amies, dans l'arbitrage, la conciliation de ses intérêts avec ceux de l'Etat adverse. On ne pourrait, jusqu'à ce moment, lui reprocher aucun acte qui constituerait la violation la plus légère de sa neutralité.

Mais peut-être l'Etat adverse, abusant de la situation spéciale du neutre, va-t-il envahir sa colonie? Il faut remarquer, avant d'aller plus loin, que ce danger n'est pas à craindre en ce qui concerne les relations de la Belgique avec le Congo, car la Belgique puiserait dans l'acte général de la conférence de Berlin, le droit de neutraliser sa colonie le jour même où elle l'acquerrait. Quelle attitude prendrait l'Etat neutre le jour où sa colonie serait envahie?

Il pourrait, si pénible que dût lui être ce sacrifice, protester au nom de l'équité et du droit, contre l'injustice commise, et renoncer à faire triompher sa cause par les armes.

Comment pourrait-on, alors, l'accuser de violer ses obligations pacifiques? On n'ose point le soutenir, mais on invoque, pour éviter la difficulté, *les devoirs de la souveraineté,* qui consisteraient pour tout Etat dans l'obligation de défendre son territoire. C'est là une notion toute nouvelle qu'on voudrait introduire dans la science du droit international. Ce devoir de la souveraineté, à supposer qu'il existe, n'est qu'un devoir moral, et on ne peut baser sur lui aucun raisonnement juridique.

Ces considérations établissent nettement que l'annexion du Congo à la Belgique ne pourrait rencontrer aucun obstacle dans la neutralité de notre pays. C'est, d'ailleurs, l'opinion dominante dans la science du droit des gens (1). La question n'a plus d'ailleurs qu'un intérêt théorique, car sa solution affirmative a été admise par toutes les puissances européennes lorsque fut présenté aux Chambres, en 1895, le projet de transformation de l'Etat Indépendant en colonie. La France elle-même, qui était la plus directement intéressée à soutenir l'opinion négative, a reconnu, en concluant le traité du 5 février 1895, que la Belgique peut, malgré sa neutralité, acquérir des colonies.

Testament du Roi

Le 9 juillet 1890, en même temps qu'il déposait le projet de ratification de la convention du 3 du même mois (2), le gouvernement belge donnait communication à la Chambre des représentants d'un testament (3) que Léopold II avait fait un an auparavant, le 2 août 1889.

Par ce testament, le Roi, agissant évidemment en qualité

(1) Voy. notamment les ouvrages les plus récents : RIVIER et ULLMANN, *Völkkerrecht*, § 18, p. 58.

(2) Voyez plus haut, p. 120.

(3) 2 août 1889. — Nous Léopold II, Roi des Belges, Souverain de l'Etat Indépendant du Congo.

Voulant assurer à notre patrie bien aimée les fruits de l'œuvre que,

de propriétaire de droits de souveraineté territoriale sur l'Etat du Congo, déclare « léguer et transmettre après sa mort à la Belgique tous ses droits souverains sur l'Etat Indépendant du Congo, tels qu'ils ont été reconnus par les déclarations, conventions et traités, intervenus depuis 1884 entre les puissances étrangères, d'une part, l'Association Internationale du Congo et l'Etat Indépendant du Congo, d'autre part, ainsi que tous biens, droits et avantages réservés à cette souveraineté ».

Il résulte de ce testament que le Roi se considère comme *propriétaire de la souveraineté sur l'Etat Indépendant du Congo*. C'est là un étrange assemblage de mots, encore qu'il paraisse répondre actuellement à la réalité des faits. Sans doute n'a-t-on plus vu depuis des siècles transmettre des droits de souveraineté en vertu d'un acte de droit privé.

Le Roi lègue à la Belgique ses droits de souveraineté, tels qu'ils existent, avec tous les biens, droits et avantages qui y sont attachés. A supposer, par conséquent, que la Belgique, à

depuis de longues années, nous poursuivons dans le continent africain avec le concours généreux et dévoué de beaucoup de Belges;

Convaincu de contribuer ainsi à assurer à la Belgique, si elle le veut, les débouchés indispensables à son commerce et à son industrie et d'ouvrir à l'activité de ses enfants des voies nouvelles,

Déclarons, par les présentes, léguer et transmettre, après notre mort, à la Belgique tous nos droits souverains sur l'Etat Indépendant du Congo tels qu'ils ont été reconnus par les déclarations, conventions et traités intervenus depuis 1884 entre les puissances étrangères, d'une part, l'Association Internationale du Congo et l'Etat Indépendant du Congo, d'autre part, ainsi que tous biens, droits et avantages réservés à cette souveraineté.

En attendant que la législature belge se soit prononcée sur l'acceptation de nos dispositions prédites, la souveraineté sera exercée collectivement par le conseil des trois administrateurs de l'Etat Indépendant du Congo et par le Gouverneur général.

Fait à Bruxelles, le 2 août 1889.

la mort du Roi, accepte le legs qui lui est fait, elle aura à exercer sur le Congo les droits de souveraineté, dans la mesure où ils sont exercés actuellement, sans qu'il en puisse résulter aucune diminution des droits privés des particuliers.

La Belgique aura à se prononcer, par une loi, sur l'acceptation ou le refus du legs royal. Pendant le temps qui s'écoulera entre la mort du Roi et la décision des Chambres, la souveraineté sera, aux termes du testament royal, exercée collectivement par *le conseil des trois administrateurs de l'Etat Indépendant et par le gouverneur général.* Depuis la confection du testament, un décret a modifié l'organisation du gouvernement central du Congo. Celui-ci a été centralisé sous la direction d'un secrétaire d'Etat qui a sous son autorité trois secrétaires généraux et un trésorier général. A supposer que le Roi-Souverain ne modifie pas son testament dans le sens de l'organisation actuelle, la souveraineté sera exercée provisoirement par le Secrétaire d'Etat et le Gouverneur général en fonctions au moment du décès de Léopold II.

En droit, ce testament peut être changé.

Léopold II peut, en vertu du droit commun en matière de testament, révoquer purement et simplement ou modifier ses premières dispositions Les droits qui résultent de cet acte de dernière volonté pour la Belgique sont donc aléatoires *en droit*. Mais il n'est pas douteux qu'aucune modification essentielle n'y sera apportée. Etant donnés la publication du testament, le moment où il fut rendu public et le but dans lequel cette publication fut faite, Léopold II se considérera comme tenu par un engagement moral à ne pas revenir sur ses décisions.

Quelle loi doit, au point de vue du droit international privé, régler les effets du testament du 2 août 1889 ? La question, quoique ne possédant pas d'intérêt pratique, est des plus intéressantes au point de vue des principes juridiques. Ce sont les lois congolaises qui doivent régler les effets du testament royal.

La convention du 3 juillet 1890 confère à la Belgique des droits juridiquement plus certains sur l'Etat Indépendant du Congo. Droits résultant de la convention du 3 juillet 1890.

Six mois après l'expiration du délai de dix ans, qui court à partir du 4 août 1890, c'est-à-dire le 4 février 1901, la Belgique pourra s'annexer l'Etat Indépendant avec tous les droits, biens et avantages annexés à la souveraineté de cet Etat, mais aussi à charge de reprendre les obligations du dit Etat envers les tiers.

Comment la Belgique sera-t-elle appelée à se prononcer sur la reprise? Ce droit appartient à la législature belge. En vertu de l'article 68, chaque Chambre a le droit, si l'initiative n'émane pas du gouvernement, de déposer un projet à cet effet. Formes de l'annexion.

Quand l'annexion aura été faite, il y aura lieu aussi de déterminer législativement le régime auquel le Congo sera soumis. Le Congo ne deviendra pas une province belge. Les lois qui règlent en Belgique les rapports de droit public et privé ne seront pas de plein droit applicables au Congo Telle est la conclusion que l'on doit tirer de l'article 1er, alinéa 4 de la Constitution belge revisée (1). Régime législatif du Congo après l'annexion.

On ne doit pas l'interpréter en ce sens que tous les actes législatifs relatifs au Congo devront émaner du corps législatif belge. La loi particulière qui réglera la situation du Congo pourra parfaitement déléguer les pouvoirs législatifs en ce qui concerne la colonie, soit au Roi, soit au Gouverneur général. Cette délégation est même recommandable. La situation des colonies est toute spéciale. Leurs besoins diffèrent essentiellement de ceux des métropoles. Seuls des hommes expérimentés peuvent faire œuvre utile en ce qui les con- Il faudra déléguer les pouvoirs législatifs au Roi, comme :

(1) Art. 1er de la Constitution, alinéa 4 : Les colonies, possessions d'outre mer du protectorat que la Belgique peut acquérir, sont régies par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires.

cerne. Les parlements européens sont incompétents pour intervenir dans les affaires coloniales. Une grande concentration des pouvoirs est le meilleur régime applicable aux colonies.

Une courte étude de l'organisation comparée des colonies étrangères prouve clairement la nécessité de la délégation des pouvoirs législatifs.

En France. En France, trois colonies seulement, arrivées d'ailleurs à un degré de civilisation se rapprochant très fort de celui de la métropole, sont régies par des lois faites par le Parlement. Il dépend de ce dernier de décider que telle ou telle loi métropolitaine sera applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion ou à l'une de ces colonies.

Toutes les autres colonies sont régies par décrets du président de la république, rendus sur le rapport du ministre des colonies et contresignés par ce dernier. Les plus importants de ces décrets nécessitent une délibération du conseil d'Etat.

Le Parlement vote chaque année le budget colonial, qui est une portion du budget général de l'Etat.

En Hollande. En Hollande, le pouvoir législatif peut légiférer pour les colonies. Il existe quelques lois coloniales qui ont été votées par le parlement. Mais le Roi est l'autorité suprême des colonies et il a, comme tel, le pouvoir législatif aussi bien que le pouvoir exécutif. Cette autorité n'est pas exercée par le roi lui-même, mais par le ministre des colonies en son nom, conformément aux règles du droit public en vigueur dans les monarchies constitutionnelles.

Le pouvoir législatif du roi est indéterminé, c'est-à-dire que sa compétence législative s'étend à toutes les matières qui ne doivent pas être réglées par une loi.

Le parlement vote chaque année le budget.

En Angleterre. En Angleterre, le Parlement reste la suprême autorité

législative des colonies, mais ses pouvoirs restent presque théoriques.

La décentralisation législative coloniale est plus grande que partout ailleurs. Les colonies les plus importantes font librement leurs lois sous le contrôle et l'autorité de la couronne qui peut y opposer son veto. Les plus petites colonies seulement n'ont pas de conseil législatif.

C'est la couronne qui, en général, exerce le pouvoir législatif en ce qui les concerne, ou qui a, en tous cas, la haute main sur leur législation.

Il y aurait donc nécessité, le jour où le Congo deviendrait une colonie belge, de la soustraire, autant que possible, dans l'intérêt commun de la Belgique et du Congo, à l'action des Chambres. Le Roi devrait posséder non seulement l'entièreté du pouvoir exécutif mais aussi le pouvoir législatif.

La loi réglant la situation du Congo devrait se borner à déterminer les règles fondamentales d'administration, par exemple en réglant nettement les pouvoirs du Gouverneur général. A part cela, les Chambres exerceraient leur contrôle sur l'administration de la colonie par le vote du budget et le droit d'interpellation. La responsabilité du ministre colonial vis-à-vis des Chambres serait pleine et entière.

M. Hanrez proposa à la Constituante de 1893, par un amendement à l'article 1er de la Constitution, que l'annexion du Congo ne pût avoir lieu que dans les formes prévues pour les revisions constitutionnelles. Cette proposition fut rejetée par 97 voix contre 25 et une abstention. Un autre amendement de M. de Kerchove de Denterghem proposait que l'acquisition ou la cession de colonies eût lieu dans les formes prescrites par l'article 62 de la Constitution Il exigeait par conséquent la présence aux délibérations de chaque Chambre, des deux tiers des membres, et la résolution ne pouvait être votée que si elle réunissait les deux tiers des suffrages. Cet amendement

fut aussi rejeté par 80 voix contre 40 et une abstention. Il ne peut donc y avoir de doute qu'une loi ordinaire votée à la simple majorité suffira pour opérer l'annexion.

Recrutement des troupes pour le Congo.

La Constitution belge revisée porte que « les troupes belges destinées à la défense des colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir, ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires ».

Cette disposition ne s'applique qu'aux troupes belges. Il a été expressément entendu dans la discussion que la Belgique pourrait éventuellement recruter son armée au Congo par voie de milice. Un texte déjà adopté a été modifié dans ce sens.

Résumé.

La Belgique possède dès à présent le droit acquis de s'annexer le Congo en 1901. Il semble, au moment actuel, ressortir de déclarations ministérielles que le gouvernement déposera prochainement un projet de loi prolongeant le délai d'option, c'est-à-dire permettant à la Belgique de se prononcer seulement à une date postérieure à 1901. Cette prorogation aurait pour avantage de laisser pendant quelques années encore l'Etat Indépendant du Congo soumis au régime de gouvernement absolu qui a donné d'excellents résultats. Ce qui importe surtout, c'est que le droit d'annexion soit rigoureusement maintenu.

Quant à l'annexion en vertu du testament royal, elle est plus aléatoire, vu la révocabilité juridiquement possible de ses dispositions. Par contre, ce testament permettrait au pays de revenir à la mort du Roi sur un premier vote défavorable à l'annexion.

TROISIÈME PARTIE

Droit public et Droit administratif

TITRE PREMIER

De la souveraineté et de son exercice

Les bases essentielles du droit public belge sont les suivantes :

Principes essentiels du droit public belge.

I. — La souveraineté réside dans la nation.

II. — La nation a délégué l'exercice de la souveraineté à trois pouvoirs principaux : le pouvoir législatif, qui est exercé collectivement par le Roi et les Chambres; le pouvoir exécutif, qui appartient au Roi ; le pouvoir judiciaire, qui est exercé par les cours et tribunaux.

III — Les trois pouvoirs sont séparés et indépendants. Cette dernière proposition n'est vraie que dans certaines limites

Le Roi n'est, en Belgique, qu'un des dépositaires de la souveraineté nationale. La Belgique est une monarchie constitutionnelle.

Tout autre est la situation de l'Etat Indépendant du Congo.

Principes essentiels du droit public congolais.

La souveraineté ne réside pas dans la nation congolaise. Elle est investie dans la personne du Souverain. Léopold II n'est pas le dépositaire, mais le titulaire de la souveraineté. Tous les droits et tous les devoirs gouvernementaux se résument et s'incorporent en sa personne.

En Belgique, la nation a, dans la Constitution, réglé la délégation des attributs de la souveraineté. Elle y a créé et organisé les pouvoirs, elle y a réglé les formes et les modes de leur action, elle y a garanti certains droits aux citoyens.

Au Congo, le Souverain, étant le titulaire de la souveraineté tout entière, est la source directe du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Il peut, s'il le juge bon, exercer directement et personnellement ces pouvoirs. Il peut, s'il le préfère, en déléguer l'exercice à certains fonctionnaires ou corps de fonctionnaires. Cette délégation n'a pas d'autre source que sa volonté. Il règle à sa guise la nature, les limites des délégations qu'il consent. Il peut, à tout moment, les révoquer ou les modifier. Sa volonté ne peut rencontrer aucun obstacle juridique Léopold II dirait, à ce point de vue, plus justement que ne le fit Louis XIV : « L'Etat, c'est moi. »

Comme tout le droit public interne, dans les monarchies absolues, procède de la personne royale et comme la volonté du monarque ne peut être entravée, la conception de *monarchie absolue* exclut celle de *Constitution* dans le sens propre du mot. Le Souverain peut édicter des règles auxquelles, aussi longtemps qu'elles existent, il subordonne la validité de certains actes faits par lui-même ou par ses délégués. Mais ces règles, il peut les rapporter dès qu'elles lui paraissent gênantes, inutiles ou dangereuses.

Léopold II, titulaire de la souveraineté congolaise, l'exerce sans être tenu par aucun lien constitutionnel. Il est le maître

absolu de toute l'activité interne et externe de l'Etat Indépendant (1).

Il peut édicter telles lois qui lui paraissent bonnes pour régler les relations de droit public et de droit privé, *sauf le respect dû aux traités*. L'organisation de la justice, de l'armée, les systèmes financiers, les régimes industriels et commerciaux, sont établis librement par lui, suivant la conception juste ou erronée qu'il a de leur utilité ou de leur efficacité.

Il règle, avec la même indépendance, toutes les relations extérieures de l'Etat : l'envoi et la réception d'agents diplomatiques et consulaires, les traités, les négociations, les alliances, la politique générale de l'Etat dépendent de lui seul.

En un mot : *Léopold II possède personnellement et exerce personnellement, sauf les délégations qu'il juge utiles, toutes les prérogatives que le droit des gens reconnait aux Etats souverains.* Règles.

Aucune règle constitutionnelle ne limite l'exercice de ces prérogatives.

Par contre, sa volonté est subordonnée au respect des traités internationaux que l'Etat du Congo a conclus.

---

(1) C'est ce qui est exprimé sous une forme non juridique dans le Rapport du secrétaire d'Etat Van Eetvelde au Souverain, du 25 janvier 1897, *Bull. off.*, p. 41. « Aujourd'hui, c'est à Votre Majesté *qu'appartient l'Etat* et qu'incombe le soin d'en régler les destinées dans le triple intérêt des populations indigènes, de la mère-patrie et de la civilisation. »

TITRE II

Des limitations de la Souveraineté congolaise

—

Généralités.

Le développement continu des relations économiques, politiques, scientifiques des nations rend chaque année plus nombreuses les limitations réciproques de souveraineté que les États consentent par traités dans leur intérêt et dans l'intérêt de leurs nationaux. On a vu plus haut (1) que l'activité diplomatique de l'État Indépendant est déjà considérable.

Importance des dispositions du traité de Berlin.

Il est deux traités qui, à raison de leur importance exceptionnelle, du nombre et de la nature des restrictions qu'ils apportent à la souveraineté congolaise, doivent faire l'objet d'une étude spéciale : ce sont l'acte général de la conférence de Berlin et l'acte général de la conférence de Bruxelles.

Le traité de Berlin surtout a, dans le but de favoriser le commerce de toutes les nations et de sauvegarder les intérêts matériels et moraux des indigènes, établi des limitations si multiples et si diverses de la souveraineté que certains auteurs le considèrent comme la Constitution de l'État Indépendant.

Cette affirmation est dangereuse parce qu'on peut en tirer des conséquences inexactes.

(1) P. 57 et s.

La Constitution d'un État est, soit accordée par le Souverain en vertu d'un quasi-contrat, soit faite par la nation qui peut la modifier quand elle le juge utile, sans que, en règle générale, les États voisins puissent intervenir pour interdire ou ordonner ces modifications. Il n'est pas une constitution.

Les restrictions apportées à la souveraineté d'un État, par des conventions internationales, sont d'une nature très différente. L'Etat qui les a acceptées en est tenu vis-à-vis de toutes les puissances signataires et il ne peut les changer ou les supprimer sans le consentement de chacune d'elles. Par contre, l'État n'est lié qu'envers les puissances qui ont signé le traité et celles qui y sont restées étrangères ne peuvent s'en prévaloir.

D'autres publicistes ont commis une erreur plus grave encore en pensant que les stipulations du traité de Berlin réduisent l'État du Congo à la condition d'État mi-souverain. Il ne réduit pas l'État à la condition d'État mi-souverain. Ils oublient que ce traité n'apporte pas seulement des restrictions à la souveraineté de l'État du Congo. Il les apporte aussi, et dans les mêmes conditions, à la souveraineté territoriale de toutes les puissances établies dans le bassin conventionnel du Congo. La France, le Portugal, l'Allemagne, l'Angleterre, ne possèdent pas, dans leurs colonies congolaises, des pouvoirs plus étendus que l'État Indépendant Comment pourrait-on soutenir que ces États n'exercent dans le bassin du Congo qu'une mi-souveraineté ?

La conférence antiesclavagiste de Bruxelles a été réunie pour modifier en un point et pour compléter en d'autres points, l'œuvre commencée à Berlin. L'acte général qui renferme le résultat de ses travaux n'est que le prolongement de l'acte général de Berlin.

Les dispositions de ces deux documents diplomatiques peuvent donc être exposées comme si elles ne formaient

qu'un tout. Il y aura lieu seulement de signaler, le cas échéant, celles qui ne datent que de 1890.

Les règles adoptées par les deux conférences ont été groupées dans un ordre méthodique qui en met plus nettement l'esprit en relief.

Nature des limitations de souveraineté établies par lui

Elles sont de deux natures bien distinctes. Les unes imposent à l'État du Congo des obligations positives; les autres, au contraire, lui imposent simplement l'obligation passive de ne pas faire certains actes que sa souveraineté territoriale lui donnerait le droit de faire, n'étaient les traités.

CHAPITRE PREMIER

RESTRICTIONS INTRODUITES DANS L'INTÉRÊT DIRECT DES POPULATIONS INDIGÈNES

La conférence a assumé vis-à-vis des indigènes le rôle d'un tuteur officieux. Elle les a considérés comme des mineurs incapables de se protéger et elle a adopté des règles de nature à les défendre contre l'oppression. La plupart des dispositions prises dans ce but sont inscrites à l'article 6 de l'acte général. Elles seront exposées séparément.

§ 1er. — *Obligation de veiller à la conservation des indigènes.*

Conservation des populations indigènes.

L'Etat est tenu, avant tout, de veiller à la conservation des populations indigènes. Cette disposition a été provoquée par le souvenir des atrocités des premières colonisations où, trop souvent, la disparition des populations apparut comme un but systématique ou tout au moins comme un mal inévitable.

Certes, ces actes de férocité ne pourraient plus guère se reproduire aujourd'hui dans leurs formes anciennes. Aucun Etat civilisé n'oserait s'exposer à l'indignation qu'ils soulève-

raient dans le monde entier. Il n'était toutefois pas sans intérêt de proclamer, dans un acte solennel, que la morale contemporaine considère la conservation des indigènes comme la première obligation des Etats colonisateurs.

L'engagement de veiller à la conservation des indigènes impose non seulement l'obligation passive de s'abstenir de tout acte gouvernemental qui entraînerait directement ou indirectement la disparition des tribus, elle impose aussi l'obligation positive de prendre les mesures qui seraient nécessaires pour entraver l'extinction des aborigènes par suite de circonstances naturelles ou par suite de leur entrée en contact avec la civilisation européenne.

Dans sa généralité vague, cette première disposition apparaît plutôt comme une règle de morale internationale que comme un principe juridique.

§ 2. — *Obligation de concourir à la suppression de la traite et de l'esclavage.*

Une des mesures les plus efficaces que l'on pût prendre pour conserver les populations congolaises était de supprimer la traite La conférence de Berlin (art. 6 et 9) a établi à ce sujet un principe que celle de Bruxelles a largement développé.

Distinction rationnelle entre l'esclavage et la traite.

La conférence de Berlin a distingué nettement l'esclavage de la traite, c'est-à-dire du commerce d'esclaves, de la chasse à l'homme.

La traite c'est : « la négation de toute loi, de tout ordre social : c'est un crime de lèse-humanité. » Vis-à-vis de la traite, aucune tolérance n'est possible. L'acte général impose donc l'obligation de prendre des mesures en vue d'arriver à la suppression de ces abominables pratiques.

Il est beaucoup moins impératif en ce qui concerne

l'esclavage. Celui-ci, en effet, si malfaisant qu'il soit, a de profondes racines dans la constitution des sociétés africaines. Il ne se recrute pas seulement par les razzias. On naît esclave, on le devient par l'effet d'un contrat civil ou d'un acte de simple volonté. Non seulement il est moins dur que la traite, mais il y aurait danger à vouloir faire disparaître, par des mesures énergiques et rapides, un état de choses aussi ancien et aussi intimement lié aux conditions d'existence des populations indigènes. La conférence de Berlin indique donc la suppression de l'esclavage comme un but, mais comme un but que chaque gouvernement essayera de réaliser à sa façon, en adaptant les moyens aux circonstances de temps et de milieux

Mesures adoptées à Bruxelles.

La conférence de Bruxelles a adopté les règles précises nécessaires pour obtenir la réalisation, dans le plus bref délai possible, du principe posé à Berlin.

Les articles I et II indiquent les moyens que les puissances déclarent les plus efficaces pour combattre la traite dans l'intérieur de l'Afrique. L'article III répète l'engagement pris à Berlin de poursuivre graduellement, suivant que les circonstances le permettront, soit par les moyens indiqués aux articles I et II, soit par tous autres qui paraîtront convenables, la répression de la traite

Les articles V et suivants sont plus formels encore.

Les puissances s'obligent à l'article V, à moins qu'il n'y soit déjà pourvu, à édicter ou à proposer à leurs législatures respectives une loi rendant applicables les dispositions de leur droit pénal qui concernent les attentats graves contre les personnes, aux organisateurs et coopérateurs des chasses à l'homme, aux auteurs de la mutilation des adultes et enfants mâles et à tous individus participant à la capture des esclaves par la violence. D'autre part, les puissances s'engagent aussi à rendre applicables aux convoyeurs, transporteurs et mar-

chands d'esclaves, celles des règles de leur droit pénal qui concernent les attentats à la liberté individuelle.

Les coauteurs et les complices des mêmes délits doivent être poursuivis et punis. Les délinquants qui se seront réfugiés sur le territoire soumis à la souveraineté d'un autre Etat, seront arrêtés et mis à la disposition des tribunaux compétents pour être jugés.

Les puissances se communiqueront, dans le plus bref délai, les lois ou décrets existants ou promulgués, en exécution des obligations qu'ils assument à l'art. V.

L'art. VI porte que les esclaves libérés à la suite de l'arrestation ou la dispersion d'une caravane à l'intérieur du continent, seront renvoyés, si les circonstances le permettent, dans leur pays d'origine. Si ce n'est point possible, les autorités locales leur faciliteront les moyens de vivre et de se fixer dans la contrée.

Les puissances sont tenues, en vertu de l'art VII, d'accorder leur protection aux esclaves fugitifs qui la viennent réclamer.

L'art. XV impose aux gouvernements signataires la surveillance des routes suivies sur leur territoire par les marchands d'esclaves, l'arrestation et la poursuite des convois. Ils doivent aussi (XVI) établir des postes sur les points d'arrivée habituelle ou de croisement des caravanes de captifs. Une surveillance rigoureuse doit être organisée par les autorités locales (art. XVII) pour empêcher la mise en vente et l'embarquement des esclaves ainsi que la formation des caravanes des chasseurs d hommes.

Telles sont les principales obligations que l'acte général de la conférence de Bruxelles impose à l'Etat du Congo, relativement à la traite sur terre. Les dispositions destinées à réprimer la traite maritime (art. XX à LXXIII) le concernent moins directement.

Bureau international de Zanzibar.

L'acte général prévoit aussi (art LXXIV et s.) la création à Zanzibar d'un bureau international ayant pour mission de centraliser tous les documents et renseignements de nature à faciliter la répression de la traite dans la zone maritime. Ce bureau a été créé et fonctionne à l'heure actuelle.

§ 3. — *Obligation de restreindre le trafic des spiritueux.*

La Conférence de Berlin n'avait pas pris de mesures contre l'alcool.

Bien que des esprits généreux et clairvoyants eussent attiré l'attention de la conférence de Berlin sur la nécessité de prendre des mesures contre l'introduction de l'alcool en Afrique, bien qu'un délégué anglais fût allé jusqu'à dire que les communautés indigènes étaient condamnées à la disparition si elles venaient à consommer l'alcool, la conférence, pour des raisons qu'il vaut mieux ne pas sonder, n'introduisit dans l'acte général aucune disposition relative au commerce des spiritueux !

Vives critiques.

Cette omission fut vivement et justement critiquée (1).

On ne peut s'expliquer comment les diplomates réunis à Berlin ne se sont pas aperçus qu'ils stérilisaient la portée de l'engagement de veiller à la conservation des populations africaines, en s'abstenant de les protéger contre le fléau de l'alcool.

Mesures adoptées à Bruxelles.

Cette attitude souleva de si vigoureuses récriminations que l'on sentit la nécessité de réparer à Bruxelles l'omission faite à Berlin. Les art. XC à XCV de l'acte général ont imposé aux puissances signataires et, par conséquent, à l'Etat du Congo, une série de mesures qui, si elles sont sérieusement exécutées, doivent produire d'heureux résultats.

Droits de douane.

Dans toutes les régions où il est constaté que, soit à raison

(1) Patzig, *Die Afrikanische Conferenz*, p. 65.

des croyances religieuses, soit pour d'autres motifs, l'usage des boissons distillées n'existe pas ou ne s'est pas développé, l'Etat du Congo doit en prohiber l'entrée La fabrication des boissons distillées y doit être également interdite. Il ne peut être dérogé à cette prohibition que pour des quantités limitées destinées à la consommation des Européens qui vivraient dans ces régions.

Dans les parties où, au contraire, l'usage des spiritueux s'était développé au moment où l'acte général fut signé, l'Etat fut tenu, en vertu de l art. XCII, d'établir sur les liqueurs importées un droit d'entrée de 15 francs par hectolitre, à 50° centigrades, et ce, pour la période de trois années qui a suivi la mise en vigueur de l'acte général. A l'expiration de cette période, le droit a pu être porté à 25 francs pour un nouveau terme de trois ans.

L'art. XCII ajoute : « ... Ce droit sera, à la fin de la sixième année, soumis à revision, en prenant pour base une étude comparative des résultats produits par ces tarifications, à l'effet d'arrêter alors, si faire se peut, une taxe minima dans toute l'étendue de la zone où n'existerait pas le régime de la prohibition visé à l'art. XCI. »

Ces taxes sont d'ailleurs un minimum que l'on peut dépasser.

Droits d'accises.

Les règles qui précèdent visent l'importation des liqueurs distillées. Si la conférence s'était bornée là, elle n'eût obtenu d'autre résultat que de favoriser le développement des industries productrices d'alcool, à l'intérieur des pays que l'on voulait protéger. Aussi l'art. XCIII porte-t-il que les boissons distillées qui seraient fabriquées dans les régions visées à l'art. XCII, et destinées à être livrées à la consommation intérieure, doivent être grevées d'un droit d'accise qui ne sera pas inférieur à la taxe d'importation.

§ 4. — *Obligation de prendre des mesures restrictives du commerce des armes à feu.*

Motifs de la restriction du trafic des armes à feu.

La conservation des populations africaines, dit l'art. VIII de l'acte général de la conférence de Bruxelles, serait une impossibilité radicale si le commerce des armes à feu et des munitions n'était soumis à des mesures restrictives. Les armes à feu jouent, en effet, un rôle prépondérant dans les opérations de traite et dans les guerres intestines entre tribus et, on peut l'ajouter, quoique le traité ne le dise point, dans les hostilités entre Européens et indigènes. Cette raison n'aura pas été sans faciliter l'accord qui s'est définitivement établi entre les puissances représentées à Bruxelles.

Mesures adoptées.

L'Etat du Congo est astreint, par ces dispositions, qui s'appliquent à tous les territoires africains compris entre le vingtième parallèle nord et le vingtième parallèle sud, à interdire l'importation sur son territoire des armes à feu et spécialement des armes rayées et perfectionnées, ainsi que de la poudre, des cartouches et des balles. L'article VIII, qui établit cette obligation, y ajoute une restriction assez vaguement formulée pour donner lieu éventuellement à des abus : cette importation est interdite pour autant que le permet l'état des frontières. Il eût été impossible, en effet, d'imposer aux différents Etats l'obligation absolue de rendre immédiatement l'importation des armes impossible, car l'occupation incomplète de leur territoire ne les met pas encore à même d'exercer à tous les points des frontières une police suffisante.

L'article IX établit au principe de l'interdiction d'importation une série d'exceptions.

L'introduction des armes et munitions peut se faire dans les conditions suivantes : Les armes importées doivent être déposées, aux frais, risques et périls des importateurs, dans des entrepôts publics soumis au contrôle des Etats. Aucune

sortie d armes ou de munitions ne peut avoir lieu sans l'autorisation préalable de l'administration. Cette autorisation doit être refusée pour toutes armes de précision, comme les fusils rayés, fusils à magasin, fusils se chargeant par la culasse. La même prohibition frappe les pièces détachées de ces armes et toutes les munitions qui leur sont destinées.

Les Etats ont naturellement la faculté d'importer sur leur territoire toutes les armes perfectionnées destinées à leurs troupes. Ils peuvent en outre accorder l'autorisation d'être porteurs d'armes perfectionnées aux personnes offrant des garanties suffisantes que les armes qui leur seront délivrées ne seront ni données ni vendues ni cédées. Le port de fusils de précision est aussi permis aux voyageurs munis de l'autorisation de leur gouvernement constatant que ces armes sont exclusivement destinées à leur défense personnelle Des précautions sont prises pour contrôler l'usage fait de ces autorisations.

Armes auxquelles elles s'appliquent.

La prohibition absolue d'importation frappe donc seulement les armes modernes de grande précision. Les négociants peuvent être autorisés à retirer des entrepôts pour les mettre en vente les fusils à silex non rayés et les poudres communes dites de traite. Les autorités publiques, à chaque sortie d'armes et de munitions de cette nature, déterminent les régions où la vente peut en être faite. Les territoires où se pratique la traite doivent toujours en être exclus.

Le transit des mêmes armes et munitions est réglementé par l'article X.

A l'article XI est stipulé l'engagement d'adopter ou de proposer l'adoption aux autorités législatives des mesures nécessaires afin que les auteurs et complices d'infractions aux articles VIII et IX soient frappés de peines. La confiscation doit être prononcée.

Durée de leur application.

·Le régime adopté par la conférence pour entraver le trafic

des armes à feu restera en vigueur pendant douze années. Il pourra alors être prolongé par consentement tacite pour des périodes successives de deux ans.

§ 5. — *Obligation de veiller à l'amélioration des conditions morales et matérielles de l'existence des indigènes.*

Règle de morale internationale.

Cette obligation, imposée par l'art. 6 de l'acte général de la conférence de Berlin, constitue tout un programme de civilisation. Quel progrès ne peut-on comprendre dans les termes élastiques de cet énoncé ? On l'a, avec raison, critiqué à ce point de vue. Cette règle doit être considérée bien plus comme un précepte de morale unanimement adopté par les nations colonisatrices, que comme un précepte juridique. Elle a sa valeur à ce point de vue.

Plus précise et plus concrète est l'obligation de protéger et de favoriser, sans distinction de nationalités ni de cultes, toutes les institutions religieuses, scientifiques ou charitables créées pour instruire les indigènes et leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation.

L'Etat du Congo doit donc protéger toutes les missions religieuses ou laïques qui s'assignent pour tâche d'instruire l'indigène et de développer sa culture morale, quelles que soient les méthodes qu'elles adoptent, quelles que soient les langues véhiculaires dont elles se servent, quelle que soit la nationalité dont elles relèvent.

Les subsides accordés doivent donc, en principe, être distribués aux diverses institutions d'après des bases identiques. Ceci, bien entendu, ne doit pas s'interpréter en ce sens, que toutes doivent recevoir des subsides ou des avantages égaux. L'Etat peut tenir compte du travail civilisateur accompli, des difficultés particulières à chaque établissement, du nombre des missionnaires et professeurs, et même de la valeur des

méthodes suivies. Le Gouvernement congolais jouit donc en cette matière d'une grande liberté. Son action n'est guère susceptible de contrôle et seule, l'exclusion systématique des établissements appartenant à des confessions ou à des nationalités déterminées pourrait donner lieu à réclamations.

§ 6. — *Obligation de tolérer toutes les croyances et tous les cultes.*

La conférence de Berlin a doté (art. VI) les indigènes d'une liberté que les peuples européens n'ont d'ordinaire conquise qu'au prix de luttes et de souffrances séculaires. Elle a imposé à tous les Etats établis dans le bassin du Congo l'obligation de garantir aux peuplades africaines, aussi bien qu'aux nationaux et aux étrangers, la liberté de conscience et la tolérance religieuse. Liberté des cultes.

Il ne serait donc pas licite de convertir par la force les populations du Congo, comme on l'a vu plusieurs fois dans l'histoire de la colonisation, à des religions ou à des croyances plus élevées. Interdiction des conversions forcées.

La propagande religieuse ne peut avoir d'autres moyens d'action que la persuasion et l'exemple. L'exercice public des cultes indigènes, si arriérés qu'ils soient, est libre, et toutes leurs pratiques doivent être tolérées, *en tant qu'elles ne portent pas atteinte aux lois répressives ordinaires.*

Cette prescription de l'acte général, à l'opposé de plusieurs autres signalées plus haut, est concrète, précise. Elle constitue un véritable bienfait pour les indigènes, en même temps qu'elle est un élément de colonisation efficace et de civilisation progressive.

Elle impose à l'Etat Indépendant le devoir d'inscrire dans ses lois pénales des dispositions protectrices de la liberté de conscience et de la liberté des cultes des sujets congolais.

§ 7. *Obligation d'assurer l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis.*

L'article 35 ne s'applique pas à l'Etat du Congo.

L'art. 35 de l'acte général de la conférence de Berlin impose aux puissances signataires qui veulent acquérir par occupation la souveraineté territoriale en Afrique, l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis (1).

Cet article protège non seulement les droits acquis des Etats étrangers, mais aussi ceux des particuliers ; non seulement ceux des particuliers étrangers, mais aussi ceux des indigènes.

Cette protection de l'art. 35 s'étend aux droits civils de toute nature à l'exclusion des droits publics (2).

La question se pose de savoir si cet article lie l'Etat Indépendant? Juridiquement la solution qu'elle comporte a une très grande importance. On peut énoncer, au sujet de l'appli-

(1) Voyez JOORIS, *L'acte général de la conférence de Berlin* p. 62, 63 ; SALOMON, *L'occupation des territoires sans maître*, p 334 et s. Consultez aussi les *Etudes sur les principes du droit international* de WESTLAKE, traduction de M. Nys, et, notamment, son *Etude sur la souveraineté territoriale par rapport aux régions non civilisées*

(2) M. SALOMON, p. 337, enseigne que, par les mots « droits acquis », il faut entendre non seulement les droits privés, mais aussi *les droits publics* des habitants primitifs du sol. Cela nous parait inexact. Le rapport de M. le baron Lambermont est contraire à cette interprétation. Il constate que si on n'a pas inséré entre les mots « droits » et « acquis » celui de « civils », c'est parce qu'on a cru cette ajoute inutile. Il semble d'ailleurs impossible d'exiger, d'une puissance qui occupe un territoire, l'obligation de respecter le droit public indigène. Si la conclusion d'un traité a précédé l'occupation, dit M. Salomon, toutes les stipulations en devront être fidèlement observées. On laissera notamment les chefs indigènes exercer les droits de souveraineté qu'ils se seront, dans bien des cas, « réservés ». Cela n'est pas douteux. Mais dans ce cas, ce n'est point en vertu de l'art. 35 du traité de Berlin, mais en vertu de la convention même que les droits de souveraineté devront être observés. Nous ne nous trouvons plus alors dans la matière de l'occupation.

cation du chapitre VI de l'acte général, dont fait partie l'art. 35, les règles suivantes :

1° Le traité ne règle que les prises de possession d'une partie des côtes du continent africain.

La majorité des diplomates réunis à Berlin, tout en faisant les déclarations les plus progressives, s'efforça de limiter autant que possible la sphère géographique où seraient applicables les dispositions du chapitre VI. C'est ainsi que, successivement, il fut décidé que l'intérieur du continent échapperait à son application. Seules, les côtes d'Afrique y sont visées. Et encore ce point n'a-t-il été admis qu'avec de multiples réserves (1).

Cette première restriction donne à l'Etat du Congo toute liberté d'action en ce qui concerne la presque totalité de son territoire. Cet Etat est, en effet, un Etat méditerranéen et, à supposer que toute la région du Bas-Congo jusqu'au Pool dût être considérée comme le littoral de l'Atlantique, l'art. 35 ne s'appliquerait pas à tout le reste du territoire.

2° L'art. 35 n'est applicable qu'aux prises de possession postérieures à la conférence.

Pour être plus précis, les occupations soumises aux art. 34 et 35 sont celles qui ont eu lieu après la ratification du traité ou après l'adhésion qui y a été faite. D'ailleurs, les puissances signataires se sont engagées à ne rien faire, dans l'intervalle qui s'écoulerait entre la signature et la ratification, de contraire aux stipulations qu'elles avaient adoptées. On peut donc admettre qu'en fait les art 34 et 35 sont entrés en vigueur le lendemain du 26 février 1885, jour de la signature de l'acte général.

Cette seconde restriction rend inapplicable à tout le terri-

(1) Voyez le protocole 8 de la conférence, SALOMON, 262 et suiv.

toire du Congo, même à la zone maritime, l'obligation de respecter les droits acquis. Les prises de possession sont, en effet, antérieures à cette date. L'Association internationale a adhéré à l'acte général le jour même de la signature, le 26 février 1885. Elle existait d'ailleurs en fait comme Etat, déjà avant l'ouverture de la conférence.

La réponse à la question de savoir si l'Etat du Congo est astreint par le traité de Berlin à respecter les droits acquis ne saurait donc être douteuse. Elle doit être négative

CHAPITRE II

LIMITATIONS ÉTABLIES EN FAVEUR DES INTÉRÊTS RELIGIEUX

Interdiction de tout traitement différentiel des religions.

La conférence de Berlin a interdit tout traitement différentiel non seulement dans le domaine matériel des entreprises commerciales, mais aussi dans le domaine moral des intérêts religieux. Toutes les religions doivent être traitées avec la même faveur.

Les sujets étrangers séjournant au Congo peuvent y pratiquer librement et publiquement leurs cultes. Ils peuvent y ériger tous édifices religieux.

Ils peuvent même faire, sans être soumis à aucune restriction ou entrave, du prosélytisme religieux.

L'Etat du Congo est tenu à protéger et à favoriser, sans distinction de nationalité et de culte, toutes les institutions et missions religieuses.

Une disposition spéciale ajoute pourtant que les missionnaires CHRÉTIENS et leurs escortes seront l'objet d'une protection spéciale.

Toute inobservation de l'une de ces prescriptions donnerait ouverture à réclamations diplomatiques.

CHAPITRE III

LIMITATIONS ÉTABLIES DANS L'INTÉRÊT DE LA SCIENCE

Les savants, les explorateurs et leurs escortes, avec leurs avoir et collections, doivent être l'objet d'une protection spéciale, quelle que soit leur nationalité. Mesures spéciales dans l'intérêt de la science.

Cette règle met implicitement l'Etat du Congo dans l'impossibilité d'interdire l'accès de telle partie de son territoire à une exploration scientifique. Tout au plus pourrait-on admettre que lorsqu'une région est troublée par des querelles intestines ou que les troupes régulières y sont en campagne, l'Etat pourrait interdire à une expédition scientifique de s'y rendre pendant la durée des hostilités. Si, néanmoins, le savant qui est à la tête de la caravane persistait dans son intention de se mettre néanmoins en route, l'Etat pourrait dégager sa responsabilité en lui déclarant qu'à raison des circonstances il serait impossible de lui accorder une protection efficace.

Il est difficile de poser à ce sujet des règles précises, tant les circonstances peuvent être essentiellement variables.

Ce qui est certain, c'est que l'exploration scientifique d'une partie quelconque du territoire ne pourrait être interdite dans un intérêt égoïste.

D'un autre côté, l'intérêt de l'Etat peut commander l'interdiction absolue d'exploration scientifique dans une région troublée par la guerre.

Dans les autres cas, la liberté de l'explorateur doit prévaloir.

CHAPITRE IV

LIMITATIONS ÉTABLIES DANS L'INTÉRÊT DU COMMERCE

§ 1er. — *Restrictions à la souveraineté en matière fiscale.*

Un État peut, en principe, en vertu de sa souveraineté interne, établir des impôts soit sur les marchandises intro- Liberté fiscale des Etats.

duites sur son territoire pour y être consommées (*droits d'entrée*), soit sur les marchandises qui sont exportées de son territoire vers d'autres États (*droits de sortie*), soit sur les marchandises qui, destinées à d'autres États, sont introduites dans le pays par une frontière pour être exportées par une autre (*droits de transit*).

Limitations établies à Berlin.

La Conférence de Berlin, désireuse de favoriser les relations commerciales avec les pays du bassin du Congo, avait, par l'article IV de l'acte général, prohibé l'établissement de tous droits d'entrée et de transit sur les marchandises qui y sont importées.

Par contre, les diverses puissances restaient libres d'établir des droits de sortie et cette faculté n'était soumise à aucune restriction ou limitation.

Cette distinction entre les droits de sortie et droits d'entrée a été légitimée, au sein de la conférence, par deux ordres de considérations. On a fait observer, tout d'abord, que le commerce africain se faisant par la voie du troc et non point par celui de l'achat, l'imposition des marchandises importées pour être échangées contre les produits indigènes, bouleverserait les relations commerciales. On ajoutait que la perception des droits de sortie est moins onéreuse et moins vexatoire que celle des droits d'entrée.

Les droits d'entrée furent donc prohibés. Mais on ajouta à l'article 4 qui établissait cette franchise, que les puissances se réservaient de décider, après une période de vingt ans, si la franchise d'entrée serait maintenue.

Le régime adopté par la Conférence de Berlin était donc le suivant :

1° Les droits de sortie étaient autorisés définitivement ;

2° Les droits de transit étaient définitivement prohibés ;

3° Les droits d'entrée étaient prohibés pour un terme de vingt ans. Après ce laps de temps les puissances pourraient,

en vertu d'un nouvel accord, autoriser les Etats intéressés à en établir.

L'Etat du Congo, en adhérant à l'acte général du traité de Berlin, accepta ces limitations de sa souveraineté.

Le régime ainsi établi n'était d'ailleurs, dans l'ensemble, que la reproduction des engagements que l'Association internationale avait pris antérieurement dans les divers traités particuliers passés avec les puissances en vue d'obtenir sa reconnaissance comme État.

Modification des règles adoptées à Berlin.

De graves difficultés financières vinrent bientôt, après la mise en vigueur du régime douanier issu de l'article 4, déséquilibrer le budget de l'Etat. L'organisation du gouvernement et de l'administration, l'occupation de plus en plus effective du territoire, les charges de la répression de la traite entraînaient de fortes dépenses que ne pouvaient combler les droits de sortie. La nécessité de reviser l'article 4 de l'acte général de Berlin s'imposa bientôt et c'est surtout en vue d'arriver à cette revision que fut convoquée la Conférence de Bruxelles de 1890, encore que, en apparence, la répression de la traite en fût l'objet principal. L'accord finit par s'établir, malgré l'opposition très vive de la Hollande, et le jour même où fut signé l'acte général de la conférence, le 2 juillet 1890, les puissances signèrent une déclaration séparée revisant l'article 4 du traité de Berlin :

Dispositions actuellement en vigueur.

1° Les droits de transit sont restés définitivement prohibés;

2° L'établissement des droits de sortie continue à être permis;

3° Quant aux droits d'entrée, les puissances établies dans le bassin du Congo ont été autorisées à établir sur les marchandises qui y sont importées des droits dont le tarif ne peut dépasser un taux équivalant à 10 p. c. de la valeur au

port d'importation. Pour les spiritueux, le tarif peut et doit même être plus élevé (1).

Ces droits d'entrée doivent être perçus d'une manière uniforme, sans distinction basée sur la nationalité. Les traitements différentiels sont strictement interdits.

L'application du régime douanier doit être faite de façon à simplifier autant que possible les formalités et à faciliter les opérations du commerce.

Il a été convenu aussi qu'après un terme de quinze ans à courir de la date du 2 juillet 1890, les puissances, si elles n'ont pas pris de nouvel engagement au sujet des droits d'entrée, se retrouveront dans les conditions prévues par l'article 11 de l'acte général de Berlin La faculté de frapper les marchandises de droits d'entrée s'élevant au maximum à 10 p. c. de leur valeur leur restera néanmoins acquise.

Les ratifications de cette déclaration devaient être échangées en même temps que celles de l'acte général. Cette ratification fut retardée par la mauvaise volonté de la Hollande jusqu'au 2 avril 1892. L'entrée en vigueur de la déclaration eut lieu le même jour.

Il avait fallu passer un traité spécial, le 24 janvier 1891, avec les Etats-Unis, qui, n'ayant pas ratifié l'acte général de Berlin, n'avaient pas eu à consentir à la dérogation qui y avait été apportée en ce qui concerne les droits d'entrée. C'est à la déclaration du 22 avril 1884 (2) que ce traité a autorisé une dérogation.

Les droits de l'Etat du Congo en ce qui concerne sa politique douanière sont ainsi nettement définis. Les restrictions à sa souveraineté n'affectent que les impôts perçus sur les marchandises. Sur tous les autres points de son organisation

(1) Voy. plus haut, p. 142.

(2) Voir *supra*, p. 61.

financière, sa souveraineté n'a subi aucune restriction. Il peut donc établir tous autres impôts et contributions directes ou indirectes, sous la seule condition que leur application soit faite également aux nationaux et aux étrangers.

§ 2. — *Limitations résultant de la liberté des transports.*

Il vaut mieux dire : liberté des transports que liberté de navigation.

L'art. 2 de l'acte général de la conférence de Berlin établit le principe de la liberté de navigation. L'application de ce principe est réglée en détail au chapitre IV intitulé *Acte de navigation du Congo* (art. 13 et s.). En réalité, il est plus correct de dire *liberté des transports* que *liberté de navigation*, car les règles admises par la conférence visent aussi bien le transport des marchandises et des voyageurs par terre que par eau.

La liberté des transports est une condition *sine qua non* de la liberté du commerce et la conférence a eu raison de la considérer comme un corollaire de la liberté commerciale. Point de commerce libre sans transport libre des marchandises.

Dispositions adoptées à Berlin.

Les caractères essentiels des dispositions du traité de Berlin peuvent se résumer en quelques mots : *les marchandises, quel que soit leur pays d'origine et à quelque personne qu'elles appartiennent, pourront être transportées dans tout le bassin du Congo dans des conditions égales pour tous, nationaux ou étrangers. Ces transports, soit par eau, soit par terre, ne seront soumis qu'à des taxes minimes rémunératrices des services rendus.*

Mesures applicables en temps de paix.

Un examen plus approfondi de ces dispositions est nécessaire.

I. D'abord, tous les navires, toutes les embarcations, sans aucune distinction de forme, de tonnage ou de pavillon, qu'ils servent au transport des personnes ou des marchandises, peuvent naviguer librement au Congo. La conférence a

attaché une telle importance à cette règle, qu'elle n'a craint ni les répétitions ni les énumérations exemplatives. L'art 2 prend soin de stipuler que ces embarcations pourront faire toute espèce de transport maritime ou fluvial, et exercer le cabotage et la batellerie, et l'art. 13 ajoute : tant pour la navigation directe de la pleine mer vers les ports intérieurs du Congo que pour le grand et le petit cabotage ainsi que pour la batellerie. Cet exemple indique bien le caractère minutieux des articles relatifs à la navigation du Congo.

II. Ces embarcations ont libre accès non seulement à tout le littoral et au fleuve, sans exception d'aucun de ses embranchements ou issues, mais aussi à tous ses affluents, y compris les lacs. La navigation sera libre aussi sur tous les canaux qui pourront être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les cours d'eau et les lacs. On a même étendu cette liberté de la circulation des marchandises à toutes les routes et chemins de fer établis pour suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections des voies fluviales.

L'esprit de cette disposition est très net. Le but poursuivi est de restreindre les rivalités commerciales de toutes les nations à la concurrence. Il ne faut pas que l'Etat du Congo puisse, renouvelant les anciens errements coloniaux, vouloir accaparer le commerce, en apportant des entraves quelconques au transport des marchandises étrangères. C'est dans le même but qu'a été établie la règle suivante.

III. Aucun traitement différentiel des pavillons ou des marchandises n'est permis. Toute taxe payée par l'étranger le sera aussi et dans les mêmes conditions, par le national. Tout avantage consenti à l'un le sera aussi à l'autre.

IV. Le transport des marchandises ne sera soumis qu'à des taxes minimes et rémunératrices des services rendus.

Si le transport se fait par eau, l'art. 14 ne permet que des taxes de port, des droits de pilotage et des droits destinés

à couvrir des dépenses techniques et administratives comme celles nécessitées par l établissement de phares, par le balisage, etc. Les tarifs de ces taxes seront calculés en tenant compte des frais d'établissement et d'entretien des travaux utilisés. Ils seront publics. Si le transport des marchandises se fait par chemins de fer ou par terre, il ne peut être perçu (art. XVI) que des péages calculés sur les dépenses de construction, d'entretien, d'administration et sur les bénéfices dus aux entrepreneurs.

V. Les dispositions qui précèdent seront appliquées aussi en temps de guerre. Les transports des marchandises appartenant à des citoyens d'Etats belligérants, se pourront effectuer comme en temps de paix. Ce principe entraîne des conséquences importantes.

Ces mesures sont maintenues en temps de guerre.

a) Les belligérants ne peuvent bloquer ni l'embouchure du Congo, ni le littoral de l'Etat, ni interrompre d'une façon quelconque la circulation sur le fleuve, ses affluents ou les chemins de fer.

b) Les belligérants ne peuvent saisir dans les eaux territoriales congolaises ni les navires marchands ennemis ni leur cargaison Cette franchise de la marchandise ennemie sous pavillon ennemi, constitue un énorme progrès. Le Congrès de Paris de 1856 limitait le respect dû aux marchandises ennemies au cas où elles étaient transportées par un navire neutre. Les belligérants conservent d'ailleurs le droit de visite des navires de commerce des neutres et des belligérants dans le but de s'assurer s'ils ne se livrent pas au transport de la contrebande de guerre qui seul est interdit.

c) Les Etats établis dans le bassin du Congo et qui seraient en guerre, ne pourraient d'aucune façon interdire l'accès de leur territoire au commerce des neutres et même des citoyens de l'Etat ennemi.

On voit que grâce à cet ensemble de mesures, la guerre ne

peut apporter au commerce aucune entrave juridique. Il ne souffrira que de l'état de trouble et de malaise qui accompagne les hostilités.

§ 3. — *Limitation éventuelle résultant de l'établissement d'une commission internationale de navigation du Congo.*

Commission internationale de navigation.

La souveraineté territoriale de l'Etat Indépendant pourrait éventuellement recevoir une atteinte assez sensible par l'établissement de la commission internationale de navigation du Congo que prévoient les art. 17 et suivants de l'acte général de la conférence de Berlin. Toutefois, il est infiniment improbable que cette commission soit jamais constituée. L'Etat du Congo est trop directement intéressé à prendre lui-même toutes les mesures nécessaires pour améliorer la navigabilité du fleuve, il a déjà donné trop de preuves d'activité et s'est montré trop scrupuleux observateur du principe de l'égalité de traitement des étrangers et des nationaux, pour que les puissances aient intérêt à créer un organisme inutile, coûteux et de fonctionnement délicat. L'exposé de ce qui concerne la commission internationale pourra donc être très bref.

Elle ne s'est pas constituée.

L'art. 17 prévoit la création d'une commission internationale chargée d'assurer l'exécution des dispositions relatives au transport des marchandises par eau, c'est-à-dire à la liberté de navigation. Chaque puissance signataire de l'acte général, chaque puissance adhérente peut se faire représenter dans la commission par un délégué, dont le traitement lui incombera. La commission sera constituée quand cinq puissances auront nommé leur délégué.

La commission serait chargée :

1° D'élaborer des règlements de navigation, de police fluviale et de quarantaine. Ces règlements devraient, avant d'être mis

en vigueur, recevoir l'approbation des puissances représentées dans la commission.

Les infractions à ce règlement seraient réprimées, sur les poursuites de la commission, par les tribunaux de l'Etat Indépendant ;

2° De désigner les travaux propres à assurer la navigation du Congo. Elle devrait s'entendre pour leur exécution avec les autorités de l'Etat ;

3° De dresser les tarifs des taxes de navigation autorisées par le traité.

La commission, qui aurait la personnalité civile, jouirait de certains revenus et pourrait contracter des emprunts. Les membres jouiraient de l'inviolabilité dans l'exercice de leurs fonctions et la même garantie s'étendrait à leurs offices, bureaux et archives.

§ 4. — *Limitation relative à la situation juridique de la personne et des biens des étrangers.*

Egalité de toutes les nationalités.

La conférence a très logiquement étendu aux personnes et aux biens des étrangers les principes qu'elle appliquait au commerce et aux transports. « Les étrangers jouiront indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux » (art. V).

Cet article est applicable non pas seulement aux commerçants étrangers, mais aussi à tous les étrangers qui se trouvent sur tout le territoire congolais pour une raison quelconque.

Ils jouiront, dit l'art. V, du même traitement et des mêmes droits. Ces mots ont une valeur et une portée différentes. Les étrangers ont les mêmes droits que les nationaux, ils peu-

vent acquérir aussi bien qu'eux la propriété mobilière et immobilière, mais en outre, ils l'acquièrent de la même façon, avec les mêmes formalités, en payant les mêmes impôts.

Ce principe doit s'interpréter extensivement.

Le texte est clair et ne peut donner lieu, en ce qu'il exprime, à aucune discussion Mais on peut se demander et la question a une grande importance, si l'énumération qu'il contient est exemplative ou limitative. En un mot les étrangers peuvent-ils réclamer le même traitement et les mêmes droits que les sujets congolais, seulement en ce qui concerne la protection de leurs personnes ou de leurs biens, l'acquisition et la transmission de la propriété et l'exercice des professions? Ne faut-il pas, au contraire, décider qu'il doit y avoir, *à tous les points de vue*, égalité de traitement?

Le projet préparé par le gouvernement allemand pour servir de base aux travaux de la conférence avait une formule plus large; il portait : « Les étrangers y jouiront indistinctement du même traitement et des mêmes droits que les nationaux. » Cette rédaction fut modifiée en commission et ni les protocoles, ni le rapport du baron Lambermont ne signalent aucune discussion sur la portée de la modification adoptée. Il en résulte que la formule actuelle n'a été modifiée que pour des raisons de rédaction et qu'elle doit être interprétée dans le sens le plus large.

L'intention d'établir l'égalité la plus parfaite entre nationaux et étrangers apparaît à chaque page des travaux de la conférence et presque à chaque article adopté. La conférence a pensé, avec raison, que la formule qui a été votée prévoit tous les cas possibles, et, en effet, le texte du rapport est plus large, quant à la forme, que le texte qu'il commente. Le baron Lambermont écrivait, en effet : Les étrangers indistinctement jouiront, *pour leurs personnes et leurs biens*, du même traitement que les nationaux.

Quid des impôts?

L'Etat du Congo pourrait-il établir des impôts qui frappe-

raient plus fortement les étrangers que ses sujets? Non évidemment. Ceci ne fait pas obstacle à ce que l'Etat établisse pour les indigènes et les Européens des impôts de natures différentes, pourvu que les bases de ces impôts soient uniformément appliquées. Il est évident qu'un régime financier qui soumettrait à des impôts calculés sur les mêmes bases les indigènes congolais et les Européens résidant au Congo méconnaitrait absolument la situation économique et sociale des indigènes.

Le traité de Berlin, quand il impose l'égalité des étrangers et des nationaux, vise surtout les sujets européens de la métropole et les étrangers de race européenne. L'Etat du Congo est dans une situation toute spéciale : c'est une colonie sans métropole et c'est ainsi que le mot « nationaux » a, en ce qui le concerne, une signification spéciale. Les nationaux au Congo français et au Congo portugais, ce ne sont pas les indigènes, ce sont les Français et les Portugais de la métropole Si l'Etat du Congo venait un jour à être annexé à la Belgique, les étrangers y auraient droit au même traitement que les Belges.

En attendant, il faut laisser au gouvernement congolais la plus grande latitude dans ses relations avec les indigènes.

Quid des fonctionnaires ?

L'art. V ferait-il obstacle à ce que, en cas d'annexion du Congo. la Belgique n'employât que des fonctionnaires belges?

Evidemment non. La Belgique ne serait pas plus liée à cet égard que la France ne l'est à l'heure actuelle. L'égalité de traitement n'a aucun rapport avec le choix des fonctionnaires.

§ 5. — *Accession à l'union postale universelle.*

Adhésion à la convention postale.

L'Etat du Congo était tenu par l'art. 7 de l'acte général à accéder, aussitôt que les circonstances le lui permettraient, à la convention de l'union postale universelle et à y rester affilié.

L'Etat ne perdit point de temps à s'acquitter de cette obligation que lui commandait d'ailleurs son intérêt. L'acte d'accession date du 17 septembre 1885 (1).

Cette mesure a été prise par la conférence dans l'intérêt du commerce.

§ 6. — *Interdiction des monopoles et des privilèges en matière commerciale.*

BIBLIOGRAPHIE

PICARD et CATTIER, *Consultation sur des points de droit soumis par l'Etat Indépendant du Congo*, une brochure de 70 pages. — Bruxelles, Veuve Larcier, 1892.

KAEKENBEEK, L'Etat Indépendant du Congo et le commerce. — *Revue de Belgique*, 1892.

WAUTERS, La liberté commerciale au Congo. — *Mouvement géographique*, 1892. p. 61, 68, 85, 91, 97, 117.

ANONYME, *Der Kongo-freistaat und der Handel.* — Rotterdam, 1890.

ANONYME, *Réponse au memorandum publié par la Nieuwe-Afrikaansche Handels-Vennootschap, en août 1890, sur les récents décrets de l'Etat Indépendant du Congo*, par un Africain. — Brochure in-8° de 12 pages. — Bruxelles, Lebègue, 1890.

ANONYME, *La Conférence de Bruxelles et les Pays-Bas*, par un ami de la vérité. — Brochure in-8° de 24 pages. — Anvers, Librairie Max Rucf, 1890.

Interdiction des monopoles et des privilèges.

Aucun article n'a été plus incorrectement compris et interprété que l'art. 5 de l'acte général de la conférence de Berlin, interdisant l'établissement, dans le bassin du Congo, de privilèges et de monopoles en matière commerciale.

A première vue, on est frappé du caractère général et absolu de cette disposition. Il semble que toute mesure qui abou-

(1) *Supra*, p. 57.

tirait à favoriser une personne déterminée créerait à celle-ci une situation *privilégiée* et serait contraire au traité.

Cette interprétation a souvent été adoptée par des publicistes, qui ont fondé leur opinion sur la simple lecture du traité. sans tenir compte des raisons historiques et politiques qui ont inspiré aux plénipotentiaires des puissances représentées à Berlin, la prohibition de tout privilège et de tout monopole.

Les anciennes colonies étaient considérées comme le bien, la chose de la métropole. Celle-ci les exploitait à son avantage particulier. Elle sacrifiait à ses intérêts non seulement les intérêts des autres nations, mais aussi ceux des colons eux-mêmes. Aussi les principaux peuples colonisateurs avaient-ils institué tout un système de législation qui tendait à assurer à la mère-patrie le maximum d'avantages que la colonie était susceptible de produire. On excluait systématiquement les commerçants étrangers du commerce des colonies; de là le régime des *monopoles*.

Raisons historiques qui l'expliquent.

L'histoire de la colonisation signale l'existence de quatre monopoles principaux : le monopole d'importation, le monopole d'exportation, le monopole de fabrication et le monopole de navigation.

Toutes les marchandises exportées dans les colonies devaient être originaires de la métropole; tous les produits de la colonie devaient être dirigés vers la mère-patrie; les objets fabriqués ne pouvaient être confectionnés dans la colonie, qui était forcée de les acheter dans la métropole; tous les transports coloniaux étaient réservés à la marine marchande métropolitaine.

Tous ces monopoles n'ont naturellement point existé dans les mêmes colonies et à la même époque. Ils n'ont pas toujours été appliqués partout avec la même rigueur. Les circonstances exigeaient parfois que des dérogations partielles

y fussent établies : on se trouvait alors, non plus en présence de monopoles, mais en présence de *privilèges* et ceux-ci n'ont point encore entièrement disparu à l'heure actuelle.

En principe, tout Etat est libre, en vertu de sa souveraineté territoriale, de régler à sa guise le régime douanier de ses colonies. Plus d'une législation douanière subsiste qui, dans le but de favoriser le commerce métropolitain, a institué ce *privilège* de soumettre les produits métropolitains à des droits d'entrée inférieurs à ceux qui frappent les produits étrangers.

Le traité n'interdit que les monopoles et les privilèges internationaux.

Ces considérations historiques étaient nécessaires pour expliquer nettement la portée de l'art. 5 de l'acte général de Berlin. Le but poursuivi par les puissances qui ne pouvaient songer à établir leur souveraineté dans le bassin du Congo, a été d'empêcher le retour aux errements égoïstes de la colonisation ancienne; il ne fallait pas qu'une seule nation ou quelques nations pussent accaparer tous les avantages économiques de cet immense territoire. C'est dans cet esprit qu'elles avaient intérêt à favoriser la création de l'Etat Indépendant.

Le but poursuivi à Berlin a été nettement défini par le prince de Bismarck dans son discours d'ouverture des travaux de la conférence : « Le régime observé depuis nombre d'années dans les rapports des puissances occidentales avec les pays de l'Asie orientale ayant donné jusqu'ici les meilleurs résultats *en restreignant les rivalités commerciales à une concurrence légitime* le gouvernement de Sa Majesté l'empereur d'Allemagne a cru pouvoir recommander aux puissances d'appliquer à l'Afrique, dans les formes appropriées à ce continent, le même régime fondé *sur l'égalité des droits et sur la solidarité des intérêts de toutes les nations commerciales.*

L'idée fondamentale du programme de la conférence est de

faciliter à toutes les nations commerçantes l'accès de l'intérieur de l'Afrique. »

Toutes les discussions indiquent que ce que la conférence a voulu interdire, ce sont les monopoles et les privilèges, *dans le sens international de ces mots*. Il s'agit, à l'art. 5, de monopoles et de privilèges constitués à l'avantage exclusif d'un Etat ou des sujets d'un Etat.

Qu'on relise tous les articles de l'acte général : c'est la même idée, l'interdiction des régimes différentiels, qui reparaît partout. L'art. 1er dispose : « Le commerce *de toutes les nations* jouira d'une complète liberté. »

L'art. 2 porte : « Tous les pavillons *sans distinction de nationalité* auront libre accès. »

L'art. 3 : « Les marchandises *de toute provenance* importées dans ces territoires, *sous quelque pavillon que ce soit,* n'auront à supporter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation des dépenses utiles pour le commerce et qui, à ce titre, devront *être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité.*

Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises. »

La préoccupation des plénipotentiaires est constante : ils veulent assurer une égalité de traitements aux sujets de toutes les nations européennes, les mettre sur le même pied que les nationaux. Le § 2 de l'art. 5 lui-même est une preuve nouvelle de la vérité de cette interprétation

Le gouvernement de l'Etat du Congo ne pourrait donc adopter aucune mesure législative ni établir aucun régime concédant des monopoles et des privilèges internationaux. Il ne peut édicter aucune règle qui mette les ressortissants d'une puissance dans une situation inférieure vis-à-vis des ressortissants d'une autre puissance. Toutes les facilités

accordées à ses nationaux pour le négoce doivent être étendues de droit aux sujets des autres Etats, mais là s'arrêtent ses obligations. La seule limitation qu'ait reçue sa souveraineté interne sur ce point est celle de ne pas troubler législativement ou administrativement les chances commerciales des divers Etats. Elles ne doivent être soumises qu'aux seules lois d'une égale concurrence.

Ce point mis à part, l'Etat Indépendant du Congo peut établir tel régime commercial qu'il juge bon, et aucune objection ne peut être soulevée contre son action législative ou administrative quand les mesures prises sont applicables, dans les mêmes conditions et de la même manière, aux commerçants des diverses nationalités, y compris la nationalité congolaise.

La règle établie par l'art. V resterait naturellement applicable si la Belgique s'annexait un jour l'Etat Indépendant.

Les monopoles et privilèges internationaux ne sont interdits qu'en matière commerciale.

La conférence n'a d'ailleurs interdit les monopoles et les privilèges *qu'en matière commerciale.*

Le rapport du baron Lambermont a nettement précisé ce qu'il faut entendre par là : « Il ne subsiste aucun doute sur le sens strict et littéral qu'il convient d'assigner aux termes *en matière commerciale.* Il s'agit exclusivement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés. Aucune situation privilégiée ne peut être créée sous ce rapport; la carrière reste ouverte sans restriction à la libre concurrence sur le terrain du commerce, mais les obligations des gouvernements locaux ne vont pas au delà. »

Des publicistes se sont appuyés sur ce passage pour prétendre que serait contraire au traité de Berlin toute mesure qui réglementerait ou limiterait la faculté de vendre, d'acheter, d'importer et d'exporter. Ils perdent complètement de vue le sens des mots « monopoles » et « privilèges ». La

portée exacte du § 1er de l'art. V est celle-ci : « Une puissance établie dans le bassin du Congo ne peut établir de monopole ou de privilège international d'aucune sorte. » Les mots « en matière commerciale » viennent restreindre l'étendue de cette première proposition; l'interdiction d'établir des privilèges ou des monopoles internationaux n'existe qu'en matière commerciale. En matière civile, en matière politique, en matière administrative, la faculté d'établir des monopoles et des privilèges existe sans restriction.

Le passage du rapport du baron Lambermont qui est invoqué plus haut n'a qu'un but : c'est d'empêcher qu'on se méprenne sur la signification des mots : *en matière commerciale*. L'interdiction d'établir des monopoles et des privilèges internationaux, qui grève la souveraineté de l'Etat du Congo, se restreint à la vente, à l'achat, à l'importation et à l'exportation des produits naturels et manufacturés.

L'attribution des terres vacantes à l'Etat était licite.

L'Etat du Congo s'est, par une ordonnance du 1er juillet 1885, attribué la propriété des terres vacantes. L'étendue du territoire congolais est si considérable que les terres vacantes constituant aujourd'hui le domaine privé de l'Etat, forment la majeure partie du territoire. La propriété du domaine privé emporte, par application des principes du droit commun des nations civilisées, la propriété des produits végétaux qui y poussent, en même temps que des richesses minières qui y sont renfermées. Le droit de propriété de l'Etat sur son domaine privé est de la même nature que le droit d'un particulier sur son champ. De même que le particulier peut le vendre, le louer ou concéder à des tiers certains avantages qui y sont attachés, l'Etat peut aliéner des parties de son domaine, il peut concéder le droit exclusif d'exploiter tels ou tels produits du sol ou du sous-sol. De même que l'acheteur deviendra par l'acquisition d'une partie du domaine privé le titulaire d'un droit absolu et exclusif, de même le

concessionnaire de l'exploitation de certains produits du domaine jouit du privilège exclusif, du monopole de se livrer à cette exploitation. Une fois le principe de la propriété des terres vacantes par l'Etat admis, toutes les conséquences indiquées plus haut s'en déduisent naturellement et logiquement. Aussi est-ce ce principe même qui a été discuté. On a soutenu que l'attribution à l'Etat de la propriété de terres vacantes entraînait une violation du traité de Berlin.

Cette opinion n'est pas admissible. Aucun article de l'acte général ne peut être invoqué en sa faveur. Le § 1er de l'art. V ne vise en aucune façon l'attribution des terres vacantes à l'Etat; il ne s'agit là ni de la constitution d'un monopole international ni d'un acte commercial.

L'attribution des terres vacantes à l'Etat n'est d'ailleurs ni une mesure exceptionnelle ni une innovation de l'Etat Indépendant. Elle existe dans presque tous les Codes européens, et elle est réalisée dans toutes les législations coloniales. La France et le Portugal, qui sont liés par le traité de Berlin dans les mêmes conditions que l'Etat Indépendant, n'ont pas manqué d'appliquer le même principe à leurs possessions congolaises.

Conflit avec les sociétés commerciales.

Un conflit aigu éclata en 1892 entre l'Etat du Congo et les sociétés commerciales fondées pour exercer le commerce au Congo (1). Des explorations hardies avaient révélé, dans les années précédentes, le cours de l'Ubangi, de l'Uellé et du Bomu. La région nouvelle, très peuplée, était très riche en ivoire et en caoutchouc. Ce fait attira en même temps l'attention du gouvernement de l'Etat Indépendant et de la Société commerciale du Haut-Congo. Le gouvernement espéra trouver dans l'exploitation du domaine public dans ces régions les

(1) Consulter à ce sujet le *Mouvement géographique* de 1892. Il contient toute une série d'articles et de documents relatifs au conflit.

ressources nécessaires pour équilibrer son budget et la société commerciale, poussée par un très légitime désir de tirer parti des richesses du pays, y installa, en septembre 1891, diverses factoreries qui commencèrent le trafic de l'ivoire et du caoutchouc.

Or, au moment même où se fondaient ces factoreries, le Roi-Souverain signait à Bruxelles, le 21 septembre 1891, un décret qui n'a pas été publié au Bulletin officiel, et qui ordonnait aux commissaires de district de l'Aruwimi-Uellé de l'Ubangi et aux chefs d'expédition du haut Ubangi de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour conserver à la disposition de l'Etat les fruits domaniaux, notamment l'ivoire et le caoutchouc. Le décret motivait cet ordre en invoquant les frais considérables de premier établissement dans ces contrées. Le 14 février 1892, le commandant de l'expédition de l'Oubangi-Uellé notifiait aux agents des sociétés commerciales établis dans la région, qu'il était décidé à faire valoir rigoureusement les droits de l'Etat sur ses domaines et à ne plus permettre aux indigènes de distraire à leur profit et à vendre l'ivoire et le caoutchouc qui en sont les fruits. Il menaçait de considérer comme receleurs les commerçants qui leur achèteraient désormais de l'ivoire et du caoutchouc

Par une autre circulaire de la même date, le commandant de l'expédition, se basant sur des événements récents qui seraient venus démontrer que l'établissement de maisons de commerce en amont de Yakoma constituait un danger public, fermait au commerce toute la région en amont de ce point.

Le commissaire de district de l'Equateur prit le 8 mai 1892 une décision par laquelle, après avoir constaté qu'aucune concession pour l'exploitation du caoutchouc domanial n'avait été accordée, il ordonnait que tout le caoutchouc fût remis à l'Etat contre numéraire.

Ces mesures déterminèrent le conflit. Les sociétés com-

merciales prétendirent que le décret et ses mesures d'application étaient contraires au traité de Berlin, parce qu'ils entravaient la liberté commerciale en les mettant dans l'impossibilité de vendre et d'acheter et en constituant un monopole au profit de l'Etat. La presse quotidienne discuta la question avec beaucoup d'âpreté et finalement une transaction intervint qui conciliait les intérêts des parties.

La question a souvent été très mal posée. La légalité du décret du 21 septembre 1891 ne peut être mise en question. Celle des mesures prises par les commissaires de district est douteuse, non pas au point de vue des principes du traité de Berlin, mais au point de vue du droit congolais lui-même.

La législation congolaise a posé ce principe humanitaire que les droits acquis des indigènes doivent être respectés. Le décret du 14 septembre 1886 porte, notamment à l'art. 2, que les terres occupées par les indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et usages locaux. Ce décret suppose le respect des droits d'exploitation du caoutchouc par les indigènes dans les forêts où ils exerçaient cette exploitation au moment de la constitution du domaine privé. Des décrets postérieurs ont consacré cette interprétation.

Si l'on se place à ce point de vue, la légalité des mesures prises par le chef d'expédition de l'Oubangi-Uellé et par le commissaire de district de l'Equateur, en exécution du décret du 29 septembre 1891, est très contestable. Ces mesures seraient inattaquables s'il était prouvé que les indigènes des régions de l'Oubangi-Uellé n'exploitaient pas le caoutchouc dans certaines portions de forêts avant la constitution du domaine privé. S'ils exerçaient ce droit antérieurement, ils l'avaient conservé et pouvaient légitimement se trouver détenteurs de caoutchouc recueilli soit avant, soit après le

décret du 1er juillet 1885. Dès lors, ils pouvaient le céder librement au plus offrant.

En résumé, le décret du 29 septembre 1891 était inattaquable, mais les mesures prises en exécution de ce décret étaient critiquables On pouvait invoquer contre elles non pas le traité de Berlin, mais le droit congolais. Elles pouvaient être considérées comme une violation du droit des indigènes.

TITRE III

Le Territoire

—

CHAPITRE Ier

LE TERRITOIRE PROPREMENT DIT

Frontières. La configuration actuelle des frontières de l'Etat Indépendant n'a été arrêtée qu'à la suite d'une série de conventions internationales qu'il suffira de signaler ici. Les résultats de ces arrangements sont consignés dans la déclaration de neutralité du 24 décembre 1894 (1) remplaçant celle du 1er août 1885 (2).

Les frontières du nord ont été réglées par les conventions suivantes :

1° Convention franco-congolaise du 5 février 1885 (3);
2° Convention franco-congolaise du 22 novembre 1885 (4);
3° Protocole franco-congolais du 29 avril 1887 (5);
4° Convention congo-portugaise du 25 mai 1891 (6);
5° Convention franco-congolaise du 14 août 1894 (7)

(1) *Bull. off.*, 1894, p. 258.
(2) *Bull. off.*, 1888, p. 237.
(3) BANNING, p. 118.
(4) BANNING, p. 133.
(5) *Mouvem. géogr.*, 1888, 62.
(6) *Mouvem. géogr.*, 1891, 47.
(7) *Bull. off.*, 1894, p. 255.

Les frontières de l'est :

1° Déclaration de neutralité (1);

2° Convention anglo-congolaise du 12 mai 1894 (2).

Les frontières du sud :

1° Convention congo portugaise du 25 mai 1891 (3);

2° Convention congo portugaise du 24 mars 1894 (4);

3° Convention anglo congolaise du 12 mai 1894 (5).

Les frontières de l'ouest :

1° Déclaration de neutralité (6);

2° Convention congo-portugaise du 25 mai 1891 (7);

CHAPITRE II

DIVISIONS DU TERRITOIRE

§ 1er. — *Des districts*

Le territoire de l'Etat a été divisé en districts. Le district est l'unité territoriale administrative. Le nombre et les limites des districts ont déjà reçu diverses modifications et il est probable qu'au fur et à mesure que deviendra plus effective l'occupation du territoire, il sera nécessaire de subdiviser davantage les districts actuels. La première division en districts date du 1er août 1888 (8). Le nombre en était alors de onze. Districts.

(1) *Bull. off.*, 1888, p. 237, et 1894, p. 258.
(2) *Bull. off.*, 1894, p. 245.
(3) *Bull. off.*, 1891, p. 213 et 217.
(4) *Bull. off.*, 1894, p. 22 et 29.
(5) *Bull. off.*, 1894, p. 245.
(6) *Bull. off.*, 1888, p. 237, et 1894, p. 258.
(7) *Bull. off.*, 1891, p. 213 et 217.
(8) *Bull. off.*, p. 244.

Depuis, un décret du 10 juin 1890 (1), a créé le district du Kwango oriental. Le décret du 16 octobre 1891 (2) dut, en conséquence de la convention de frontière Congo-portugaise du 25 mai 1891 (3), modifier les limites des districts du Stanley-Pool, du Kwango oriental, du Kassaï et du Loualaba.

La division actuelle résulte de la combinaison des décrets antérieurs avec celui du 19 juillet 1895 (4).

Le Congo est actuellement partagé par ce décret en 14 districts (5), dont les noms sont empruntés à la géographie des diverses régions :

I.	District	de Banana,	chef-lieu	Banana.
II.	»	» Boma,	»	Boma.
III.	»	» Matadi,	»	Matadi.
IV.	»	des Cataractes,	»	Tumba.
V.	»	du Kwango oriental,	»	Papokaboka.
VI.	»	» Lualaba-Kassaï,	»	Lusambo.
VII.	»	» Stanley-Pool,	»	Léopoldville.
VIII.	»	» lac Léopold II,	»	N'Kutu (Malepie).
IX.	»	de l'Equateur,	»	Coquilhatville.
X.	»	des Bangalas.	»	Nouvelle-Anvers.
XI.	»	de l'Aruwimi,	»	Basoko.
XII.	»	des Stanley-falls,	»	Stanley-falls.
XIII.	»	de l'Ubangi.		
XIV.	»	» l'Uellé.		

Le décret du 17 juillet 1895 avait créé quinze districts, car les districts du Lualaba et du Kassaï étaient séparés.

(1) *Bull. off.*, p. 77.
(2) *Bull. off.*, p. 257.
(3) *Bull. off.*, 1891, p. 213.
(4) *Bull. off.*, p. 229.
(5) *Bull. off.*, 1895, p. 233.

Aucun décret modificatif de cette division n'a paru au *Bulletin officiel*. Toutefois un rapport au Roi-Souverain du 25 janvier 1897 (1) ne signale plus l'existence que de 14 districts, et divers documents officiels de 1897 (2) portent : district du Lualaba-Kassaï.

§ 2. — *Les zones.*

Certains districts ont, pour des raisons politiques, militaires, administratives ou judiciaires été subdivisés en zones. Ces subdivisions résultent d'arrêtés du Gouvernement local du 28 décembre 1895, 28 janvier 1896 et 16 mars 1897 qui n'ont pas été publiés. Elles sont énumérées dans divers documents officiels (3). Elles sont trop instables pour qu'il y ait utilité à les énumérer ici. Zones.

Le district de Matadi contient non pas une zone, mais un *territoire*, celui de Lufodi-Mata.

§ 3. — *Les communes.*

Il existe au Congo quelques localités qui portent le nom de : *communes*. La division en communes, jusqu'ici, n'a d'importance qu'au point de vue cadastral. On appelle ainsi les localités dans lesquelles des opérations cadastrales doivent être entreprises. Il existe dans chaque localité de ce genre un plan communal, des plans de voirie, etc. Communes.

Certaines communes ont actuellement un corps de police administrative. Mais il n'existe ni autorité communale proprement dite ni pouvoir communal. Le nombre des communes est d'ailleurs fort restreint.

(1) *Bull. off.*, 1897, p. 41.
(2) *Bull. off.*, 1897, p. 241 ; *Id.*, 1898, p. 23.
(3) *Bull. off.*, 1897, p. 241 ; *Id.*, 1898, p. 23.

CHAPITRE III

LE TERRITOIRE PRIS A BAIL

La convention de 1894. Le 12 mai 1894 fut signée entre le gouvernement anglais et celui de l'Etat une convention territoriale importante.

L'art. Ier réglait certaines questions de frontières dans le Nord-Est et dans la région des lacs Moëro et Bangwelo.

Par l'article II, la Grande-Bretagne donnait à bail au Roi-Souverain certains territoires situés dans le bassin du Nil, s'étendant au nord jusqu'au dixième parallèle et bornés, à l'ouest, par la crête de partage des eaux des bassins du Congo et du Nil jusqu'au 25 méridien est de Greenwich, puis, par ce méridien jusqu'à son intersection avec la 10e parallèle. A l'est, le territoire était délimité par le Thalweg du Nil.

Cette région ainsi délimitée était donnée à bail au Souverain pour la durée de son règne.

Pour la partie de cette première région située à l'ouest du 30e méridien, et pour une bande de territoire de 25 kilomètres de largeur se dirigeant de la crête des deux bassins du Nil et du Congo jusqu'à la côte occidentale du lac Albert, il était stipulé que le bail resterait en vigueur aussi longtemps que le Congo serait indépendant sous la souveraineté de Léopold II et de ses successeurs ou aussi longtemps qu'il resterait colonie belge. En réalité, par conséquent, cette partie plus restreinte était cédée à l'Etat Indépendant et la réserve que l'Angleterre y avait ajoutée avait pour but d'empêcher que la France, en exerçant éventuellement son droit de préférence, ne prît pied dans le bassin du Nil.

Par contre, l'Etat Indépendant cédait à bail à la Grande-Bretagne une bande de 25 kilomètres de largeur rejoignant le lac Tanganika au lac Albert-Edouard.

De plus, l'Angleterre obtenait l'autorisation d'établir une

ligne télégraphique reliant les territoires anglais du Sud de l'Afrique à la sphère d'influence anglaise au Nil.

Cette convention fut vivement attaquée en Allemagne et en France. Les Français y étaient hostiles parce qu'elle leur barrait la route du Nil et qu'elle permettait aux Anglais de réaliser les plans de certains politiciens coloniaux en établissant la souveraineté de la Grande-Bretagne du Cap à la Méditerranée. Les Allemands de leur côté se plaignaient de ce que la convention leur imposait, sans leur assentiment, un voisin plus gênant et plus redoutable que l'Etat Indépendant. Opposition de la France et de l'Allemagne.

L'Allemagne obtint que la Grande-Bretagne et l'Etat Indépendant du Congo renonçassent à l'article III de la convention du 12 mai 1894. La déclaration du 22 juin 1894 convient expressément du retrait de cet article. L'Angleterre a donc renoncé à exercer, à titre de bail, la souveraineté sur la bande de terrain reliant les lacs Tanganika et Albert, mais elle a conservé le droit d'y faire passer une ligne télégraphique. Abandon d'une partie des premières conventions.

La France obtint aussi satisfaction ; l'arrangement conclu le 14 août 1894, après avoir réglé des questions de frontière, stipula à l'article II que l'Etat Indépendant renonçait à faire aucune occupation et à exercer à l'avenir aucune action politique d'aucune sorte au nord du 5° 30 et à l'ouest du 30e degré de longitude est de Greenwich à partir de son intersection avec la crête de partage des bassins du Nil et du Congo.

Par suite de cet arrangement, l'Etat du Congo a dû renoncer au droit de bail qui lui avait été concédé par l'Angleterre sur les territoires situés à l'est du 30e degré de longitude et au nord du parallèle passant par 5° 30 La région qu'elle peut administrer comme locataire des droits de souveraineté a donc été considérablement réduite.

En vertu de l'article II de la convention du 12 mai 1894, le bail relatif à ces territoires a été consenti pour la durée du règne de Léopold II.

Droits de l'Etat sur le territoire pris à bail.

Quels sont les droits que cette convention confère à l'Etat Indépendant ?

Il est *locataire* des droits souverains appartenant à l'Angleterre sur cette région et il s'est engagé expressément à ne pas chercher à y acquérir des droits politiques à un autre titre qu'en vertu de la convention de bail.

Cet arrangement franco-congolais a introduit pour la première fois, au moins à l'époque contemporaine, dans le langage du droit international, l'expression : Bail de territoires. Cette expression comportait une idée hardie et neuve qui fut vivement combattue d'abord et qui a été adoptée depuis par les grandes puissances dans certaines de leurs relations avec la Chine.

Le bail confère au locataire l'exercice des droits de souveraineté. Il peut les exercer librement comme le ferait le titulaire direct de ces droits. Il n'y a qu'une exception à admettre. Il ne peut rien faire qui soit destructif des droits du propriétaire. Il doit agir de façon à pouvoir, à la fin du bail, restituer au titulaire les droits souverains dans l'état où il les a reçus. Il ne pourrait donc consentir, envers un Etat tiers, à aucune limitation définitive des droits de souveraineté.

TITRE IV

Le Souverain

CHAPITRE PREMIER

LE SOUVERAIN ACTUEL

Le 1er août 1885, S. M. Léopold II, Roi des Belges, notifiait aux puissances que, d'accord avec l'Association Internationale du Congo, il avait pris le titre de Souverain de l'Etat Indépendant du Congo. Notification du 1er août 1885.

On a, le plus souvent, interprété l'extrait qui précède, et qui fut inséré au *Bulletin officiel* de 1885 (1), dans ce sens que l'Etat étant désormais constitué et ayant besoin d'un monarque, Léopold II devint Souverain de l'Etat Indépendant. En réalité, la portée de la notification, qui a été très mûrement rédigée et dont presque chaque mot a son importance, est toute différente.

D'abord, c'est le roi Léopold II lui-même *qui prend* son titre, d'accord avec l'Association. Ce n'est pas l'Association qui a conféré son titre au Roi ; elle a simplement donné son assentiment à un acte accompli par le Roi. Cet assentiment, sans doute, ne dut même pas être donné, parce que Léopold II résumait en sa personne, dans les derniers temps, toute l'Association Internationale du Congo. Un document récent

(1) *Bull. off.*, 1885, p. 22.

prouve que le Roi se considérait tout au moins comme *le propriétaire de l'Association* (1). Ces mots, inexacts au point de vue juridique, jettent un jour fort vif sur les rapports de l'Association avec Léopold II. L'Association n'existait plus que nominalement et s'incorporait toute dans la personne du Roi. Il est donc tout naturel que ce dernier ait pris lui-même le titre de Souverain et les mots : *d'accord avec l'Association* n'ont été ajoutés que pour maintenir la fiction de l'existence de l'Association.

D'un autre côté, Léopold II ne dit pas qu'il a assumé d'accord avec l'Association *les pouvoirs de Souverain* de l'Etat Indépendant La notification du 1er août 1885 n'annonce que la prise d'un *titre*, ce qui suppose que le Roi possédait antérieurement les pouvoirs de Souverain. Ceci semble conforme aux faits.

L'acte général de Berlin n'a pas créé l'Etat Indépendant. Celui-ci existait, en fait, antérieurement à la reconnaissance qu'en ont faite les diverses puissances. Léopold II exerçait, à cette époque déjà, les fonctions souveraines. Dès lors, il n'y avait lieu, maintenant que l'Etat avait été reconnu par tous, que de modifier le titre. Le Roi exerça désormais, sous le titre de *Souverain de l'Etat Indépendant*, les pouvoirs qu'il avait exercés jusque-là en sa qualité de *propriétaire ou de président de l'Association.*

La notification du 1er août 1885 avait pour but de porter à la connaissance des puissances des faits accomplis antérieurement. L'acte royal, de quelque façon qu'on l'appelle, décret ou proclamation, par lequel Léopold II annonça l'existence de l'Etat Indépendant et son avènement, n'a pas été publié. On croit pourtant qu'il date du 29 mai 1885 (2).

(1) *Bull. off.*, 1897, p. 41 et suiv.
(2) MOYNIER, *Compte-rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1887, p. 460 et s.

Léopold II a pris le titre de : *Roi des Belges, Souverain de l'Etat Indépendant du Congo* L'usage s'est introduit, dans les documents officiels congolais, de le désigner par les mots : *le Roi-Souverain.*

CHAPITRE II

LA SUCCESSION AU TRÔNE

Le Roi-Souverain peut, en vertu de ses pouvoirs, régler comme il l'entend la succession au trône de l'Etat Indépendant du Congo. Il peut choisir son successeur soit au sein, soit en dehors de la famille royale de Belgique. Il dépend de lui de rendre le trône accessible aux femmes ou d'en restreindre l'accès aux hommes Quoi qu'il en soit, aucune pragmatique n'a été sinon édictée, tout au moins publiée jusqu'aujourd'hui. Succession au trône.

Cette situation n'est pas sans présenter des inconvénients. Comme, dans le cas d'union personnelle, le successeur au trône de l'un des deux royaumes ne succède pas nécessairement au trône de l'autre royaume, les puissances pourraient trouver, à la mort de Léopold II, dans l'absence de pragmatique, prétexte à difficultés.

La pragmatique a pu paraître inutile jusqu'ici. Le testament du Roi et la convention de 1890 rendent peu probable, après la mort du Roi, l'existence de l'Etat du Congo comme tel. Seulement, les circonstances peuvent amener les Chambres belges à préférer à l annexion pure et simple la continuation du régime de l'union personnelle sous le sceptre du futur Roi des Belges. Il y aurait donc utilité à ce que la succession au trône fût réglée.

Aussi longtemps que la convention de 1890 sera maintenue, le Roi-Souverain ne pourra adopter que des règles succes-

sorales subordonnées à la condition que la Belgique ne s'annexe pas le Congo. La convention de 1890 entraîne des restrictions certaines aux pouvoirs du Roi sur ce point et le testament y apporte des limitations purement morales, mais tout aussi puissantes.

TITRE V

Le Pouvoir législatif

—

Généralités.

Le Roi-Souverain possède l'entièreté du pouvoir législatif. Il l'exerce lui-même directement. Il a aussi délégué certains pouvoirs de législation au Gouverneur général au Congo. Les pouvoirs législatifs du Gouverneur dérivent de ceux du Souverain ; ils leur sont complètement subordonnés ; le monarque peut, suivant son bon plaisir, les lui retirer en tout ou partie. **Principes.**

Il résulte du principe même de la délégation de pouvoirs que les dispositions qui l'établissent doivent être restrictivement interprétées.

Il y a lieu d'exposer séparément ce qui concerne le pouvoir législatif du Roi et ce qui concerne celui du Gouverneur général.

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR LÉGISLATIF DU SOUVERAIN

§ 1er. — *Des décrets.*

Le pouvoir législatif du Roi s'exerce sous forme de *décrets*. **Décrets.**
Ces décrets sont pris dans la forme suivante :

Léopold II, Roi des Belges,

Souverain de l'Etat Indépendant du Congo

A tous présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de Notre Secrétaire d'Etat,

Nous avons décrété et décrétons :

. . . .

Donné à , le .

(Signé) Léopold.

Par le Roi-Souverain,
(Signé) Le Secrétaire d'Etat.

En Belgique, le Roi participe à la confection des lois. La nation lui a délégué une partie du pouvoir législatif. Cette participation consiste dans la faculté de sanctionner les propositions de lois votées par les deux Chambres législatives ou de refuser cette sanction, c'est-à-dire d'y opposer son *veto*.

Lorsque la proposition a reçu la sanction royale, elle devient *loi*. Mais cette loi ne devient obligatoire que par la promulgation, c'est-à-dire l'ordre donné par le Roi de publier la loi et de l'exécuter.

Éléments essentiels d'un décret.

Cette complication de formalités, nécessaire jusqu'à un certain point dans une monarchie représentative, n'a aucune raison d'être dans une monarchie absolue Le Roi-Souverain, possédant à lui seul tout le pouvoir législatif et l'exerçant directement, la notion de la sanction ne trouve pas plus place dans le droit public congolais que celle du *veto*. Quant à la promulgation, elle est tout aussi inutile.

Le décret devient obligatoire, c'est-à-dire qu'il réunit tous les éléments nécessaires de son existence par l'apposition de la signature du Roi-Souverain.

Le Secrétaire d'Etat contresigne, en vertu d'un décret du 1[er] septembre 1894 (1), les actes du Roi Souverain. Mais ce contre-seing n'a ni le caractère ni la portée du contre-seing ministériel en Belgique. Dans notre pays, le contre-seing dérive du principe de l'irresponsabilité royale : the King can do no wrong. La responsabilité des actes royaux est donc supportée par le ou les ministres qui, en les contresignant, l'ont acceptée vis-à-vis de la nation. Par contre, les ministres jouissent de la faculté de refuser leur contre-seing à un acte royal qu'ils n'approuvent pas et aucun acte de la volonté royale n'est exécutoire sans contre-seing ministériel.

Contre-seing du secrétaire de l'Etat.

Cette conception n'a non plus aucune raison d'être au Congo. La volonté royale étant la suprême loi, ne peut rencontrer aucun obstacle. Dès lors, le contre-seing du secrétaire d'Etat n'est pas une condition d'existence d'un décret. Le Secrétaire d'Etat, en contresignant un décret, n'encourt aucune responsabilité spéciale.

§ 2 — *De la publication des actes officiels* (2).

Tous les actes du Gouvernement ne sont point publiés. On n'insère au *Bulletin officiel* que ceux *qu'il y a intérêt à rendre publics* (3). Cette formule excessivement vague permet au gouvernement de ne point publier des décrets de la plus haute importance, mais qui seraient de nature à susciter des discussions ou des objections. On ne peut approuver cet arbitraire.

Publication des actes officiels.

Le gouvernement est seul juge de l'opportunité de la publication, et il peut, en cette matière, subordonner l'intérêt du public en général à son intérêt particulier.

(1) *Bull off.*, p 186.
(2) Décret du 16 janvier 1886, *Bull. off.*, 1886, p. 22.
(3) Article 2.

Bulletin officiel.

Le *Bulletin officiel* de l'Etat Indépendant du Congo est publié à Bruxelles, depuis 1885. Il paraît en fascicules mensuels. Les particuliers peuvent s'y abonner, moyennant une rétribution minime.

Affichage des actes officiels.

Les actes du gouvernement ***qu'il y a intérêt à rendre publics*** ne sont pas seulement imprimés dans le ***Bulletin officiel***, ils sont aussi affichés (1). pendant un mois, dans chaque district, à la porte du bâtiment occupé par le commissaire du district. Pour permettre de vérifier la durée de l'affichage, le commissaire ou son délégué indique, sur la copie de l'acte qui est affichée, mention du jour où l'affichage a commencé (2).

Ce système est insuffisant.

Ce mode de publication des actes officiels par affichage à la porte du commissaire de district est très insuffisant. Il n'est nullement approprié à la condition sociale des indigènes auxquels il s'adresse. Sans doute, la connaissance de la loi par tous les citoyens est pure fiction, même dans les pays de culture européenne. Cela n'empêche point qu'il est désirable que les populations indigènes soient informées, dans la mesure du possible, du contenu des actes législatifs qui les concernent directement. La traduction des actes en langue indigène et les proclamations orales sont un idéal vers lequel il faut tendre. Ce ne serait d'ailleurs pas une innovation coloniale.

§ 3. — *De l'entrée en vigueur des actes du gouvernement* (3).

Entrée en vigueur.

Les actes du gouvernement deviennent obligatoires, dans chaque district, le dixième jour de l'affichage. La mise à exécution varie donc de district à district et elle est la suite

(1) Article 3.
(2) Article 3.
(3) Décret du 16 janvier 1886, *Bull. off.*, p. 22, art. 4.

non de la publication dans le *Bulletin officiel*, mais de l'affichage

L'autorité législative peut toujours décider, d'ailleurs, que la mise à exécution commencera à une date déterminée antérieure ou postérieure à l'affichage.

§ 5. — *Le Conseil supérieur.*

Le Roi-Souverain peut désirer prendre sur certaines matières qui doivent faire l'objet d'un décret l'avis d'hommes compétents. Il s'adresse, dans ce cas, soit à des personnalités déterminées, soit à un collège qu'il a constitué en 1889, sous le nom de *conseil supérieur*. Conseil supérieur.

Les principales attributions du conseil supérieur sont des attributions judiciaires. Elles seront exposées plus loin. Mais le conseil remplit aussi accessoirement, en vertu du décret même qui l'a créé le 16 avril 1889, les fonctions d'un Conseil d'Etat. Ce décret porte (1) que les membres du conseil donneront leur avis sur les questions dont le Roi-Souverain croira devoir le saisir. Le conseil ne jouit d'aucune initiative et les matières les plus importantes peuvent être réglées sans qu'il soit appelé à statuer. Ses fonctions comme conseil d'Etat.

Le conseil se compose (2) d'un président, de conseillers, d'auditeurs, d'un secrétaire et d'un greffier (3) nommés par le Roi-Souverain. Les auditeurs et le secrétaire n'ont pas voix délibérative. Composition.

Les auditeurs sont chargés de préparer les délibérations en faisant rapport sur les matières dont ils ont été chargés.

Le greffier assiste le secrétaire du conseil et est placé sous sa direction Il le remplace en cas d'absence ou d'empêche-

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 161.
(2) *Bull. off.*, 1889, p. 161, art. 4.
(3) Décret du 2 juillet 1898, *Bull. off.*, p. 178.

ment et chaque fois que le conseil supérieur siège comme Cour de justice.

Méthode de travail.

Le conseil est saisi par l'intermédiaire de son président des questions sur lesquelles il est appelé à délibérer (1). Il nomme, pour toute question soumise à son examen, une commission préparatoire composée de trois conseillers et de trois auditeurs, chargée de lui faire un rapport qui forme la base des discussions en assemblée générale (2).

Le conseil vote alors les termes de l'avis qui sera soumis au Roi-Souverain. En cas d'urgence, le rapport de la commission est définitif et est transmis au gouvernement sans être discuté en assemblée générale.

Comité permanent.

Un décret du 21 mars 1893 (3) a créé dans le sein du conseil supérieur un comité permanent chargé de l'examen des affaires urgentes. Cinq personnes composent ce comité. Le président et le secrétaire du conseil supérieur en sont de droit président et secrétaire. Les trois autres membres sont nommés annuellement par le Roi-Souverain. Le président du conseil est autorisé à désigner, en cas d'empêchement d'un des membres du comité permanent, un membre du conseil supérieur, qui le remplace provisoirement.

Le conseil n'a qu'un rôle effacé.

Le conseil supérieur a joué jusqu'ici dans les affaires congolaises un rôle très effacé au point de vue législatif.

CHAPITRE II

LE POUVOIR LÉGISLATIF DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

§ 1er. — *Des ordonnances.*

Décentralisation législative dans les colonies.

On a senti la nécessité dans les colonies de presque toutes

(1) Décret du 8 oct. 1890, *Bull. off.*, p. 154, art. 19.
(2) *Ibid.*, art. 21.
(3) *Bull. off.*, p. 24.

les puissances de décentraliser le pouvoir législatif et de le déléguer, dans une certaine mesure, aux fonctionnaires supérieurs qui y représentent l'autorité métropolitaine. Si la structure générale du gouvernement colonial peut être fixée par le pouvoir législatif métropolitain, l'expérience a prouvé la nécessité de confier de grands pouvoirs aux autorités locales, mieux au courant des besoins et des désirs des populations, mieux à même de prendre sans retard les mesures qu'exigent les circonstances imprévues.

Pouvoirs législatifs limités du Gouverneur général.

On a fort sagement appliqué au Congo les mêmes principes. L'Etat du Congo constitue, en réalité, une colonie sans métropole, mais avec une autorité métropolitaine. Il est donc, dans l'ensemble, gouverné comme une colonie.

Le décret du 16 avril 1887 sur l'organisation du gouvernement local délègue au gouverneur général (1) des pouvoirs législatifs importants, tout en maintenant soigneusement la suprématie législative du Roi-Souverain.

Le Gouverneur général peut édicter des actes législatifs qui portent le nom d'*ordonnances*. Il peut légiférer sur toutes matières, excepté deux (2), pour lesquelles l'autorisation expresse du Roi-Souverain lui est nécessaire. Il ne peut ni contracter un emprunt au nom de l'Etat, ni prendre aucun engagement international. Il faut remarquer, au point de vue de la méthode, que ces deux restrictions eussent mieux trouvé leur place ailleurs que dans l'article 6 du décret, car elles ne concernent pas, à proprement parler, le pouvoir législatif du Gouverneur général.

Les ordonnances du Gouverneur général, auxquelles s'appliquent les règles précédemment exposées (3), sur la publi-

(1) *Bull. off.*, p. 49, art. 6.
(2) Art. 6, al. 3.
(3) *Supra*, p. 185.

cation et l'entrée en vigueur des actes du gouvernement, doivent être approuvées, par décret, dans les six mois de leur date. A défaut d'approbation dans ce délai, elles cessent de produire leurs effets (1).

Le Gouverneur général peut (2), mais en cas d'urgence seulement, suspendre par une ordonnance l'exécution d'un décret du Souverain. Cette ordonnance doit être immédiatement communiquée au Gouvernement central et au Roi-Souverain avec un rapport sur les circonstances qui l'ont fait édicter. Le Souverain peut, suivant son gré, soit approuver la suspension, soit donner l'ordre de rapporter immédiatement l'ordonnance.

Contrôle du Gouvernement central.

Il importe, en effet, de remarquer que le Roi-Souverain exerce un contrôle constant sur les actes du Gouverneur général, aussi bien en matière législative qu'en matière administrative, et qu'il peut lui intimer l'ordre de rapporter lui-même les mesures qu'il a prises. Si donc une ordonnance édictée par le Gouverneur général ne reçoit point l'approbation royale, le Gouvernement central peut, soit simplement s'abstenir d'approuver l'ordonnance dans le délai de six mois, soit prendre immédiatement un décret abrogeant l'ordonnance, soit plus simplement ordonner au Gouverneur général de la rapporter lui-même.

Le Gouverneur général peut-il modifier un décret par une ordonnance ?

L'art. 6 du décret du 16 avril 1887 est interprété en ce sens que le Gouverneur général a le droit d'apporter par ordonnance des modifications à un décret. C'est ainsi que, par une ordonnance du 7 janvier 1895, le Gouverneur général a modifié l'art. 43 du décret du 4 mai 1895 (3) et a porté à six mois le délai dans lequel doivent être dressés les actes de décès

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 6, alinéa 2.
(2) *Ibid.*, art. 6, alinéa 1er.
(3) *Bull. off.*, 1896, p. 16.

Un décret du 4 mars 1896 (1) approuve cette ordonnance.

Ce décret et cette ordonnance doivent être examinés de près.

L'ordonnance du 7 janvier 1895 semble avoir été prise en violation de l'art. 6 du décret du 16 avril 1887. En effet, les délégations de pouvoir doivent s'interpréter restrictivement. Or, l'art. 6 prévoit deux cas différents : 1° la prise d'une ordonnance pour régler une matière qui n'a pas fait l'objet d'un décret; 2° la prise d'une ordonnance pour suspendre l'exécution d'un décret. L'article ne prévoyant pas la modification d'un décret par ordonnance, les tribunaux de l'Etat, si une affaire soulevant la question avait été portée devant eux avant l'approbation par décret, auraient dû refuser d'appliquer l'ordonnance.

Aujourd'hui la légalité de cet acte ne peut plus être contestée. Le Roi-Souverain, ayant approuvé l'ordonnance, lui a rétroactivement conféré la légalité. Il faut observer pourtant que le principe de l'interprétation restrictive des délégations est salutaire et qu'il y aurait lieu de modifier l'art. 6 en donnant au Gouverneur général le pouvoir exprès de modifier par ordonnance les termes d'un décret.

L'ordonnance, qui est du 7 janvier 1895, n'a été approuvée que le 4 mars 1896. Elle avait donc cessé de produire ses effets le 7 juillet 1895.

§ 2. — *Le Comité consultatif.*

Le Gouverneur général peut se faire aider dans sa tâche législative, aussi bien que dans sa tâche administrative, par un collège de fonctionnaires appelé « Comité consultatif » (2). Le comité consultatif.

(1) *Bull. off.*, 1896, p. 15.
(2) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 9 et 10.

Le Comité consultatif, qui est convoqué et présidé par le Gouverneur général, est composé comme suit :

Du vice-gouverneur général ;

De l'inspecteur d'Etat;

Du président du tribunal d'appel ;

Du secrétaire général du gouvernement local ;

Des directeurs ;

Du conservateur des titres fonciers ;

Et d'un certain nombre de membres, au nombre maximum de cinq, qui sont choisis par le Gouverneur général pour le terme d'une année. Peut-être eût-il été préférable d'imiter un trait caractéristique du gouvernement des Indes hollandaises et de permettre au Gouverneur de choisir les membres supplémentaires à son gré parmi les personnes qu'il croirait compétentes pour donner utilement leur avis sur l'objet à l'ordre du jour. En cas d'absence ou d'empêchement du Gouverneur général, la présidence du comité est dévolue à celui qui le remplace ou, à son défaut, au président d'un autre collège, appelé « Comité exécutif ».

Ses attributions.

Le gouverneur général prend, quand il le juge bon, l'avis du comité consultatif sur toutes les mesures d'intérêt général qu'il peut être appelé à prendre lui-même ou qu'il y a lieu de proposer au gouvernement central. Il n'est pas tenu, comme l'indique le nom du « Comité consultatif », de se conformer à l'avis qui lui a été donné. Il décide librement sous sa seule responsabilité envers le gouvernement central.

CHAPITRE III

DES ARRÊTÉS D'EXÉCUTION

Arrêtés d'exécution du secrétaire d'Etat.

L'article 1er du décret du 1er septembre 1894 charge le Secrétaire d'Etat de l'exécution des mesures décidées par le Souverain. Les décrets se terminent généralement, malgré

cette délégation générale, par un article portant que « le Secrétaire général est chargé de l'exécution du présent décret ».

Le Secrétaire d'Etat prend sous forme d'« arrêtés » les mesures nécessaires pour l'exécution des décrets. Ces arrêtés ont la forme suivante :

Le Secrétaire d'Etat

Vu l'article..... du décret du... ..

arrête : . . . .

. . . le . . . .

Signé : LE SECRÉTAIRE D'ETAT.

Arrêtés et règlements du Gouverneur général.

C'est aussi sous forme d'arrêtés que le gouverneur général prend, le cas échéant, les mesures d'exécution des décrets. Le terme générique d'ordonnance est employé seulement pour les mesures législatives basées sur l'article 6 du décret du 16 avril 1887. Le Gouverneur général est autorisé par l'article 7 du même décret à édicter des règlements obligatoires de police et d'administration publique.

Ces règlements peuvent établir des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale (1).

Les règlements pris par le Gouverneur général par application de cet article doivent-ils être soumis à l'approbation du Roi-Souverain ou du Secrétaire d'Etat? D'après les principes juridiques, cette question doit recevoir une réponse négative. L'article 6 prescrit cette approbation pour les ordonnances, ce qui se conçoit, car le Gouverneur général n'exerce dans ce cas que le pouvoir législatif qui, nominalement, appartient au Roi. L'article 7 ne prescrivant point d'approbation du Souverain, il y a lieu de décider que cette approbation n'est pas requise. Le Souverain conserve toujours le

(1) Décret du 11 août 1886, *Bull. off.*, p. 141.

droit d'ordonner au Gouverneur général de modifier ou de rapporter un règlement.

L'approbation du Secrétaire d'Etat n'est pas non plus nécessaire, car le Gouverneur général tient son pouvoir réglementaire d'une délégation directe du Souverain. On trouve néanmoins au *Bulletin officiel* (1) un arrêté du Secrétaire d'Etat approuvant un règlement pris par le Gouverneur général (2). Il est vrai que le décret, dont ce règlement a pour but d'assurer l'exécution, donnait au Secrétaire général mandat de régler lui-même la matière (3).

CHAPITRE IV

DES COUTUMES INDIGÈNES

Les coutumes indigènes continuent à être appliquées.

Le droit en vigueur dans l'Etat ne dérive pas seulement des actes législatifs émanés du Souverain et du Gouverneur général. On peut même affirmer que ces actes législatifs ne régissent que l'immense minorité des rapports de droit privé qui se forment sur le territoire de l'Etat Indépendant. La plupart continuent à être réglés par le droit indigène.

Les coutumes locales continuent à régir toute l'activité ordinaire des noirs. Elles conservent toute leur autorité aussi longtemps qu'aucune contestation ne surgit entre eux. De plus, même en cas de conflit, les différends sont jugés par les chefs indigènes conformément aux coutumes locales (4). Il n'en est autrement que lorsqu'une des parties en cause saisit la juridiction européenne de la connaissance du

(1) Arrêté du 16 juillet 1896. *Bull. off.*, 225.
(2) *Bull. off.*. 1896, 226
(3) Décret du 1er mai 1896, *Bull. off.*, 163.
(4) Ordonnance du 14 mai 1886. *Bull. off.*, 1887, p. 90.

procès (1). Même dans cette hypothèse, le droit à appliquer sera souvent la coutume locale.

La loi pénale indigène continue à être appliquée lorsque l'infraction a été commise par un natif à charge d'un autre natif, à moins que l'officier du ministère public ne préfère en poursuivre l'auteur devant les tribunaux répressifs européens (2).

On ne saurait assez louer la sagesse de ces dispositions. Ce principe est salutaire. Elles témoignent que le Gouvernement a compris que ce serait chimère de vouloir appliquer le droit européen à la vie indigène. Les besoins juridiques des noirs sont tout autres que ceux des habitants des zones tempérées. Leur intellectualité, essentiellement différente de la nôtre, ne leur permettrait ni de comprendre la portée ni d'apprécier l'utilité des lois européennes. L'introduction inconsidérée de celles-ci introduirait dans l'Etat le trouble, le mécontentement et le désordre au lieu d'assurer la tranquillité et le bien-être des tribus.

Le Gouvernement congolais agira sagement en ne se départant point trop tôt, comme il paraît malheureusement disposé à le faire, de cette politique L'expérience de toutes les nations coloniales montre que rien n'est plus dangereux que de s'imaginer que l'on peut, par des mesures législatives, modifier rapidement les mœurs et la manière de vivre des peuples inférieurs. A agir ainsi on ne fait pas seulement œuvre vaine, on fait aussi œuvre dangereuse.

---

(1) Décret du 11 janvier 1898. *Bull. off.*, 1898, p. 37.
(2) Décret du 27 avril 1889, art. 84. *Bull. off.*, 1897, p. 5.

TITRE VI

Le Pouvoir exécutif

—

CHAPITRE Ier

LES POUVOIRS EXÉCUTIFS DU SOUVERAIN

Le pouvoir exécutif au Congo et en Belgique.

Le pouvoir exécutif, en Belgique, est délégué au Roi par l'article 78 de la Constitution. Dans l'Etat Indépendant du Congo, au contraire, le Roi-Souverain possède le pouvoir exécutif; il en est personnellement investi. C'est donc en vertu d'un droit propre et non en vertu d'une délégation que le Souverain est chef du pouvoir exécutif; il en est la source.

Le Roi, en Belgique, exerce personnellement un certain nombre d'attributions du pouvoir exécutif : la nomination et la révocation des ministres, la collation des grades dans l'armée, des titres de noblesse, des décorations, la nomination aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, la prise des règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sont au nombre des attributions les plus importantes du pouvoir exécutif qui sont exercées personnellement par le Souverain. Mais, en règle générale, le pouvoir exécutif n'est délégué au Roi que pour être exercé sous son autorité par les ministres.

Le Roi-Souverain, qui est titulaire personnel de tout le pouvoir exécutif au Congo, intervient pourtant moins activement qu'il ne le fait en Belgique dans l'exercice de ce pou-

voir. Il l'a délégué presque tout entier. La prise des arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, notamment, est confiée au Secrétaire d'Etat.

A première vue, ce fait peut surprendre. Mais il paraît out naturel, quand on songe qu'en Belgique le pouvoir exécutif est le seul qui soit délégué tout entier au Roi. Au Congo, tous les pouvoirs se résument en sa personne. Dès lors, une délégation plus complète du pouvoir exécutif, tout en étant matériellement nécessaire, n'est point de nature à diminuer son autorité.

Attributions du pouvoir exécutif conservées par le Souverain.

Le Souverain a conservé, pour être exercées par lui, diverses attributions du pouvoir exécutif :

1° Il nomme à tous les emplois publics dont il n'a pas délégué la nomination soit au Secrétaire d'Etat, soit au Gouverneur général.

Il nomme notamment (1) tous les fonctionnaires de l'administration centrale au-dessus du grade de chef de bureau, ce qui comprend le secrétaire d'Etat, les secrétaires généraux, le trésorier général, le chef du cabinet du secrétaire d'Etat et les autres fonctionnaires jusqu'au grade de chef de bureau exclusivement.

Il nomme (2) aussi tous les fonctionnaires les plus élevés du gouvernement local, par exemple, le Gouverneur général, les inspecteurs d'Etat, le secrétaire général et les directeurs.

Le président et les juges du tribunal d'appel et les juges de première instance (3), le procureur d'Etat (4) et certains autres magistrats (5) sont aussi nommés par décret.

En résumé, tous les fonctionnaires de rang élevé sont

(1) Décret du 1er sept. 1894, *Bull. off.*, p 186, art. 3.
(2) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, 1894, p. 209, art. 2.
(3) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, p. 104, art. 3.
(4) *Ibid.*, art. 10.
(5) *Ibid.*, art. 16 et 11.

nommés et, par conséquent aussi, révoqués par le Souverain;

2° Les officiers de la force publique, à partir du grade de capitaine, sont nommés par décret (1);

3° Le Souverain fixe le contingent de l'armée (2);

4° Il confère l'étoile de service et les ordres congolais (3) et exerce la discipline sur les membres de ces ordres.

CHAPITRE II

ORGANISATION DU GOUVERNEMENT CENTRAL

§ 1er. — *Généralités.*

Le Gouvernement central correspond à un ministère des colonies.

Le Gouvernement central du Congo correspond, dans l'ensemble, aux ministères des colonies ou aux organismes qui en tiennent lieu dans les pays qui possèdent des colonies. Il est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter les décrets et pour en surveiller l'exécution par le Gouvernement local, c'est-à-dire par les autorités établies en Afrique.

Le Gouvernement central est placé tout entier sous la direction d'un Secrétaire d'Etat, qui est assisté par trois secrétaires généraux, un trésorier général, un chef de cabinet et des bureaux. Leurs attributions doivent être examinées séparément.

§ 2. — *Le Secrétaire d'Etat.*

Première organisation du Gouvernement central.

A l'origine, le Gouvernement central fut organisé par le

(1) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 252.

(2) Décret du 30 juillet 1891, *Bull. off.*, p 230.

(3) Décret du 15 oct. 1897, *Bull. off.*, p. 320; id. du 9 avril 1891, *Bull. off.*, p. 96; id. du 28 juillet 1891, *Bull. off.*, p. 224; id. du 16 janv. 1889, *Bull. off.*, p. 38; id. du 30 déc. 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 34.

décret du 30 octobre 1885 (1) qui lui avait donné une forme beaucoup moins centralisée que celle qu'il a reçue depuis.

Le Gouvernement central comprenait trois départements, dont chacun était géré par un administrateur général. Les administrateurs généraux possédaient une autorité égale et relevaient directement du Souverain. Cette organisation ne se maintint pas longtemps dans son intégrité. En 1891 (2), les chefs de département reçurent le titre de Secrétaire d'Etat. Puis, soit que le besoin de centraliser davantage eût été démontré par l'expérience, soit que la valeur toute spéciale d'un des Secrétaires d'Etat eût fait naître chez le Souverain le désir de le mettre à la tête de tous les services, des vacances survenues dans le cadre des chefs de départements permirent de centraliser en fait en confiant deux départements au même Secrétaire d Etat. Finalement, le décret du 1[er] septembre 1894 (3) a introduit dans la législation congolaise l'organisation beaucoup plus centralisée qui existe aujourd'hui.

Organisation actuelle.

Dans le système actuel, tout le Gouvernement central est placé sous la haute autorité d'un *Secrétaire d'Etat* unique. La division en trois départements a été maintenue, mais les chefs de ces départements, qui ont reçu le titre de *Secrétaire général*, relèvent directement du Secrétaire d'Etat et lui sont entièrement subordonnés.

Le Secrétaire d'Etat a reçu du Roi une délégation presque complète du pouvoir exécutif. Il est autorisé lui-même à déléguer aux secrétaires généraux une partie de ses pouvoirs administratifs. Il règle leurs attributions pour autant qu'elles n'ont pas été déterminées par décret. Tout conflit d'attributions entre eux est tranché par le Secrétaire d'Etat.

En principe, toutes les affaires sont réparties entre les

(1) *Bull. off.*, 1885, p. 25.
(2) *Bull. off.*, 1891, p. 236.
(3) *Bull. off.*, 1894, p. 186.

divers départements. Il importe donc de déterminer nettement dans quelles relations sont les secrétaires généraux vis-à-vis du Secrétaire d'Etat.

Subordination des secrétaires généraux au secrétaire d'Etat.

1° Le secrétaire d'Etat est le chef du Gouvernement central. Les secrétaires généraux ont été créés pour l'assister. Ils n'ont d'autre autorité que celle qu'ils tiennent de lui et, en cas de divergence d'opinion, son avis et sa décision doivent prévaloir. Les secrétaires généraux agissent sous sa direction, d'après ses instructions et sous son contrôle (1).

2° Le secrétaire d'Etat seul peut prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets. Les divers départements compétents étudient les questions et lui soumettent des projets qu'il peut rejeter ou modifier.

3° Les secrétaires généraux ne décident pas eux-mêmes certaines questions particulièrement délicates. Ils en réfèrent au secrétaire d'Etat, au moyen d'un rapport écrit, chaque fois que se présentent des questions de principe nouvelles. Ils lui renvoient également, avec un rapport, les affaires qui, à raison de leur gravité, paraissent devoir être soumises au Souverain. Ils ne peuvent non plus décider personnellement les questions d'interprétation des arrêtés, ordonnances, règlements ou instructions écrites du Gouvernement central ou du Gouvernement local (2)

4° L'arrêté organique du Gouvernement central désigne, parmi les affaires de chaque département, un certain nombre de matières qui peuvent être traitées directement par les secrétaires généraux Ils peuvent, au sujet de ces affaires, correspondre directement avec le Gouverneur général au nom du secrétaire d'Etat.

(1) Décret du 1er septembre 1894, *Bull. off.*, p. 186.
(2) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, 188, art. 3.

Ils peuvent aussi correspondre à leur sujet, avec le public et entre eux (1).

5° Pour toutes les affaires qui ne peuvent être traitées directement, la correspondance, préparée par les départements, est signée par le secrétaire d'Etat lui-même.

De même, la correspondance relative à toutes les affaires, y compris celles qui peuvent être traitées directement, doit être signée par le secrétaire d'Etat quand elle est adressée aux Gouvernements et fonctionnaires étrangers, aux administrations publiques, au conseil supérieur, aux associations commerciales, religieuses et philanthropiques qui ont leur siège au Congo (2).

6° Enfin, le secrétaire d'Etat, chaque fois qu'il le juge utile, distrait de la compétence des départements telles affaires qu'il désire faire traiter directement par son cabinet.

Cette organisation est très centralisée.

Il serait difficile d'imaginer une organisation plus centralisée que celle qui a été réalisée dans le Gouvernement central de l'Etat Indépendant du Congo.

Le secrétaire d'Etat en est le chef absolu. Tout se fait sous sa direction et son contrôle. C'est sa volonté qui prévaut et est obéie dans toutes les branches de l'administration. Il peut revendiquer tout le mérite et on peut lui imputer toute la responsabilité de la marche des affaires.

Le secrétaire d'Etat, de son côté, est dans la dépendance la plus absolue du Souverain. C'est par lui que le Souverain gouverne l'immense étendue du territoire congolais. Les ordres du monarque doivent recevoir exécution, le secrétaire d'Etat fût-il même convaincu qu'ils vont être source de désordre et de désorganisation. Par contre, les mesures progressives dont le Souverain a conçu l'idée ne rencontrent point d'obstacles

(1) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, 188, art. 3.
(2) *Ibid.*, art. 4.

dans le mauvais vouloir, l'esprit de conservation, la timidité ou les lenteurs de l'administration.

Avantages et inconvénients de ce système.

Toutes les affaires congolaises évoluent autour de ces deux gonds cardinaux : le Souverain et le secrétaire d'Etat. Ce régime de centralisation et de despotisme a permis d'imprimer à l'Etat du Congo une impulsion progressive jusqu'aujourd'hui inconnue. Il vaut ce que valent les hommes qui l'appliquent. Que demain un Souverain timide, irrésolu, à vues étroites, monte sur le trône congolais, le même régime qui avait été un facteur de progrès deviendra un facteur de désorganisation et de recul. Que demain la direction du gouvernement central vienne à échoir à un secrétaire d'Etat insuffisant ou incapable, le mal sera moins grand sans doute, car son passage aux affaires pourra n'être que de courte durée, mais, ces quelques mois apporteront dans la vie de l'Etat un trouble et un malaise qu'il faudra des années pour réparer.

§ 3. — *Organisation générale des départements.*

Organisation générale des départements.

Toutes les affaires ont été réparties entre trois départements appelés : *département des Affaires étrangères, département des Finances* et *département de l'Intérieur*. Tous les services de l'Etat ont été attribués soit à l'un, soit à l'autre de ces départements ; aussi les noms de ces départements n'ont ils qu'une valeur d'indication très relative.

La répartition des affaires ne s'est pas faite d'après un principe rigoureux. Elle est arbitraire et devra subir dans l'avenir des modifications profondes. Il est probable d'ailleurs que le développement de l'Etat nécessitera avec le temps la création de nouveaux départements, ce qui fournira l'occasion de rectifier la répartition des affaires.

Chaque département est dirigé par un *Secrétaire général*,

qui est directement subordonné au Secrétaire d'Etat. En cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, les Secrétaires généraux le remplacent chacun en ce qui concerne les services de son département (1).

Les départements sont subdivisés en divisions et bureaux (2). Chaque Secrétaire général a le contrôle et la police de son département (3). Les méthodes générales de travail (4), la subdivision des départements (5), le rang (6) et les traitements (7) de fonctionnaires, les congés (8) et la discipline (9) ont été réglés par l'arrêté organique du Gouvernement central.

Les Secrétaires généraux ordonnancent, chacun en ce qui concerne les services placés dans ses attributions, les dépenses autorisées par le Secrétaire d'Etat (10).

Il y a lieu, maintenant, d'examiner en détail la compétence de chaque département.

§ 4. — *Département des affaires étrangères.*

Attributions du secrétaire général aux affaires étrangères.

Le secrétaire général aux affaires étrangères a dans ses attributions, non seulement les relations internationales, mais aussi la justice et la législation.

Voici le détail de ses attributions (11) :

Relations internationales.

(1) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, 188, art. 6.
(2) Ibid., art. 18 et s.
(3) Ibid , art. 8.
(4) Ibid., art. 5, 18 et s.
(5) Ibid., art. 18.
(6) Ibid., art. 27.
(7) Ibid., art. 30.
(8) Ibid., art. 33.
(9) Ibid., art. 36.
(10) Ibid., art. 7.
(11) Ibid., 188.

Services diplomatiques et consulaires.

Extraditions.

Etat civil. Succession des étrangers.

Ports et rades.

Sociétés de commerce.

Immigration.

Postes et télégraphes.

Organisation judiciaire.

Législation civile, commerciale et pénale.

Bienfaisance, cultes.

Instruction publique.

Affaires qu'il peut traiter directement.

Les affaires qu'il peut traiter directement sont les suivantes :

Instruction des candidatures et engagement des agents inférieurs (1).

Service postal.

Etat civil et successions.

Brevets et dépôt d'actes de commerce et de marques de fabrique.

Affaires du conseil supérieur.

Cultes et bienfaisance.

Immigration.

Instruction publique.

Liquidation des comptes des agents.

Matériel et fournitures.

§ 5. — *Département de l'intérieur.*

Attributions du secrétaire général à l'intérieur.

Ont été attribués au département de l'intérieur (2) :

L'administration et la police du territoire des provinces et des communes.

(1) Décret du 6 octobre 1888.

(2) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, 188.

La force publique.

Le matériel d'artillerie, les armes et munitions.

La marine.

Les transports.

Les collections scientifiques.

L'hygiène publique et le service médical.

Les voies de communication et la voirie.

Le service de l'intendance.

Les travaux publics.

Les constructions, l'entretien et le mobilier des bâtiments de l'Etat, l'agriculture, l'industrie et les plantations.

L'exploitation du domaine privé.

Le secrétaire général peut traiter directement les matières suivantes : Affaires qu'il peut traiter directement.

L'instruction des candidatures et l'engagement des agents inférieurs (1).

Les commandes de marchandises et matériel de toute espèce pour l'Afrique.

Le recrutement du personnel noir, les camps d'instruction.

Le matériel d'artillerie, les armes et munitions.

La marine.

Les transports.

Le service de l'intendance.

La construction, l'entretien et le mobilier des bâtiments de l'Etat.

Le matériel et les fournitures du département.

La liquidation du compte des agents.

§ 6. — *Département des finances.*

Le département des finances a dans sa sphère d'activité le Attributions du secrétaire général aux finances.

(1) Décret du 6 octobre 1888.

budget de l'Etat et l'administration des sources de revenu, c'est-à-dire (1) :

Le budget général.

La création et perception des impôts de toute nature.

Les questions et statistiques commerciales et monétaires.

Le commerce intérieur et extérieur.

Le régime foncier, le cadastre et les hypothèques.

Le domaine de l'Etat.

La concession du chemin de fer du Congo.

Les mines

Affaires qu'il peut traiter directement.

Le secrétaire général aux finances peut traiter directement :

L'instruction des candidatures et l'engagement des agents inférieurs (2).

Les demandes de renseignements concernant les impôts et le régime des terres.

Le matériel et les fournitures.

La liquidation des comptes des agents.

Les questions et les statistiques commerciales et monétaires.

§ 7. — *La trésorerie générale.*

Trésorerie générale.

La trésorerie générale forme, à proprement parler, un quatrième département, encore qu'elle n'en porte pas le nom; et le trésorier général se trouve dans la même situation que les secrétaires généraux. Il dépend, comme eux, directement du Secrétaire d'Etat.

Attributions.

Le trésorier général a, dans ses attributions (3), la comptabilité générale des recettes et des dépenses de l'Etat, la dette publique et le service de la trésorerie. Il est, dans l'ensemble,

(1) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, 188.
(2) Décret du 6 octobre 1888.
(3) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, p. 188, art. 2.

à la fois le comptable, le caissier et la cour des comptes de l'Etat.

Il veille à ce qu'aucun article du budget des dépenses ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu Il s'abstient de payer tout mandat irrégulièrement délivré et il fait connaître au Secrétaire d'Etat les motifs qui l'ont décidé à s'abstenir (1). Dans ce cas, c'est le Roi-Souverain qui statue après avoir entendu le Secrétaire d'Etat. Cette disposition donne au trésorier général. dans l'intérêt de la bonne gestion financière, une certaine indépendance vis-à-vis du Secrétaire d'Etat. La décision de la contestation soulevée appartient, cette fois, en effet, au Souverain lui-même.

Les comptes de tous les comptables de l'Etat sont soumis (2) à l'examen et à la liquidation du trésorier général. qui peut réclamer tous états, renseignements et éclaircissements qu'il juge nécessaires. Il correspond directement à ce sujet avec le Secrétaire d'Etat et le Gouverneur général.

Le trésorier général traite directement avec les particuliers (3) toutes les affaires ayant pour objet l'encaissement des sommes dues à l'Etat, ainsi que le payement des mandats émis.

La comptabilité de la dette publique et du fonds d'amortissement qu'elle comporte, la comptabilité de la fabrication des monnaies, le placement des fonds disponibles, en un mot tout ce qui concerne le maniement des fonds de l'Etat a été attribué au trésorier général (4).

§ 8. — *Le cabinet du Secrétaire d'Etat.*

Le Secrétaire d'Etat est assisté, dans sa tâche personnelle Cabinet du secrétaire d'Etat

(1) Arrêté du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, art. 10.
(2) Ibid., art. 10.
(3) Ibid., art. 12.
(4) Ibid., art. 9 à 13.

de haute direction et de contrôle des départements, par un certain nombre de fonctionnaires qui constituent son cabinet. Le chef de cet organisme s'appelle le chef de cabinet ; il relève directement du Secrétaire d'Etat.

Les demandes d'audience au Secrétaire d'Etat, les affaires confidentielles et celles qu'il se réserve de traiter personnellement, les affaires soulevant des questions de principe, les affaires relatives au personnel supérieur, la préparation du budget, les archives, les décorations, la publication du *Bulletin officiel* sont les attributions spéciales du chef de cabinet.

Toute la correspondance adressée au Gouvernement central est reçue, ouverte et distribuée aux départements compétents par le chef de cabinet.

TITRE VII

Le pouvoir exécutif et l'administration en Afrique

—

Généralités

Le Gouvernement local correspond aux gouvernements coloniaux.

De même que le Gouvernement central de l'Etat correspond aux ministères coloniaux, de même le Gouvernement local, qui a son siège à Boma, correspond aux organismes que les métropoles instituent dans leurs colonies pour les administrer. L'analogie est si grande que le fonctionnaire supérieur qui est à la tête du Gouvernement local congolais s'appelle le Gouverneur général. Tous les rouages de l'administration présentent, dans les grandes lignes, la même analogie avec les rouages de l'administration d'une colonie.

Le Gouverneur général occupe, à la tête du Gouvernement local, une position semblable à celle que le secrétaire d'Etat possède à la tête du Gouvernement central. Il est assisté par des directions comme le secrétaire d'Etat est aidé dans sa tâche par les trois départements.

Les mesures décidées par le Gouvernement central et le Gouvernement local sont exécutées par des commissaires de district assistés d'auxiliaires. Ce sont eux qui, en définitive, sont les agents de l'administration active.

CHAPITRE PREMIER

LE GOUVERNEMENT LOCAL

§ 1er. — *Le Gouverneur général.*

Le Gouverneur général. Le Gouverneur général est nommé et révoqué par le Souverain. Il arrive fréquemment que ses pouvoirs sont exercés par un Vice-Gouverneur général ou un autre fonctionnaire élevé, qui ne porte pas le titre de Gouverneur général. Leurs attributions sont les mêmes que celles qui sont confiées au Gouverneur général. Il n'y a de différence que dans le titre.

Son remplacement. En cas d'absence ou d'empêchement du Gouverneur général (1), ses fonctions sont dévolues au Vice-Gouverneur général ou, à défaut de ce dernier, à l'Inspecteur d'Etat. Si ces deux fonctionnaires ne peuvent, pour une raison quelconque, prendre la place du Gouverneur général, un intérimaire désigné par le Souverain en exerce provisoirement les fonctions. Si le Souverain n'a pas désigné d'intérimaire, le Gouverneur général peut le désigner lui-même. Si cette dernière ressource vient à faire défaut, les fonctions de Gouverneur général sont exercées par un collège de fonctionnaires appelé

Comité exécutif. *Comité exécutif.* Le Comité exécutif serait éventuellement composé, dans l'hypothèse très improbable où sa constitution serait rendue nécessaire, du secrétaire général, des directeurs, du commandant de la force publique (2) et, s'il y a lieu, d'un ou de plusieurs membres qui auraient été désignés à l'avance, et à titre personnel, pour faire partie du Comité exécutif. La présidence du comité appartiendrait au membre

(1) Décret du 22 juin 1889, *Bull. off.*, p. 135, modifiant l'art. 8 du décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49.

(2) Décret du 28 février 1890, *Bull. off.*, p. 23.

le plus ancien dans l'administration. Les décisions seraient prises à la majorité et, en cas de partage, la voix du président serait prépondérante

Motif de ces désignations successives.

L'ensemble de ces mesures a été inspiré par une sage prudence. La vacance, même temporaire, des fonctions de chef du Gouvernement local causerait un tel désarroi administratif, une telle anarchie, que cette éventualité devait absolument être évitée. De là cette série de désignations successives avec la ressource suprême de la constitution d'un comité exécutif composé des principaux fonctionnaires de tous les départements

Le Gouverneur général est surtout un administrateur.

Le Gouverneur général représente, dans le territoire de l'Etat, l'autorité souveraine (1) Il est le mandataire personnel, le délégué du Souverain. C'est par lui que le Souverain est présent sur le territoire de l'Etat. Mais le Gouverneur général ne possède par délégation, qu'une partie des attributs de la souveraineté. Sa fonction essentielle est celle d'un administrateur, et il administre sous la direction du Gouvernement central (2). Il assure l'exécution des mesures décidées par le Gouvernement central. En réalité, les fonctions du Gouverneur général excèdent, en certains points, celles d'un administrateur : ce n'est pas faire acte d'administration, par exemple, que d'édicter une ordonnance ayant force de loi ou de suspendre l'exécution d'un décret royal Mais ce pouvoir législatif attribué au Gouverneur général est, par nature, accessoire et exceptionnel. Il ne doit l'exercer que rarement et il l'exerce sous le contrôle du Souverain. Dans l'ensemble, on peut caractériser avec précision les fonctions du Gouverneur général en disant qu'il administre le territoire congolais sous la direction du Gouvernement central.

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 1er.
(2) Ibid.

Il possède, pour être à même de réaliser sa tâche, les pouvoirs suivants :

Il dirige tous les services administratifs.

1° *Il a la haute direction de tous les services administratifs* (1).

a) Il possède les plus grands pouvoirs sur les fonctionnaires. Il a certains pouvoirs de nomination (2). Il fixe leur résidence (3). Quel que soit le service pour lequel les fonctionnaires ou agents ont été admis dans l'administration de l'Etat, il peut toujours, lorsque l'intérêt de l'Etat l'exige, les attacher à un service différent et les charger, soit exclusivement, soit accessoirement, de toutes les fonctions pour lesquelles il juge qu'ils ont les aptitudes voulues (4). Cette disposition ne s'applique pourtant pas aux agents les plus élevés qui, avant leur départ d'Europe, ont reçu expressément une destination spéciale (5) Le Gouverneur général pourvoit aux emplois vacants par la désignation d'intérimaires (6). Il peut, d'office, renvoyer en Europe tout agent qu'il jugerait, à un titre quelconque, impropre au service d'Afrique et ce avant l'expiration du terme de service pour lequel il a contracté (7). Tous les agents, même les plus élevés, sont exposés à l'application de cet article qui, par le vague voulu de sa rédaction. donne au Gouverneur général le pouvoir le plus discrétionnaire de se débarrasser de collaborateurs malades, insuffisants ou indisciplinés. Il a de

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 1er, al. 2.
(2) Règlement du 15 juillet 1896, *Bull. off.*, p. 255, art. 1er. — Décret du 16 avril 1889, *Bull. off.*, p. 49, art. 3.
(3) Ibid., art. 3, al. 4.
(4) Règlement du 15 juillet 1896, *Bull. off.*, p. 255, art. 2.
(5) Ibid., art. 2, al. 2.
(6) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 4.
(7) Règlement du 15 juillet 1896, *Bull. off.*, p. 255, art. 6.

même des pouvoirs étendus, y compris la révocation, en matière disciplinaire (1);

b) Il réglemente par des arrêtés les attributions des fonctionnaires pour autant qu'elles n'ont pas été déterminées par décret (2);

c) Il commet, s'il le juge utile à la bonne administration du pays, pour un terme maximum d'un an, un fonctionnaire aux fins d'inspecter ou d'administrer une partie du territoire de l'Etat. Le Gouverneur général peut, en vertu de cette disposition, déléguer temporairement, et pour des parties déterminées du territoire, les pouvoirs d'administration qu'il tient du Souverain. Une lettre de commission détermine l'étendue et la durée de la délégation de pouvoirs (3).

2° *Le Gouverneur général a la haute administration des services militaires*. Il exerce le commandement supérieur de la force publique (4). Il nomme les fonctionnaires de la force publique jusqu'au grade de capitaine exclusivement pour autant qu'il n'y ait pas été pourvu par le Secrétaire d'Etat (5). Il dirige les services militaires.

3° *Il possède, dans les conditions qui ont été antérieurement exposées, des pouvoirs législatifs et réglementaires* (6). Il a des pouvoirs législatifs

§ 2. — *Des directions.*

Le Gouverneur général est aidé dans l'administration du territoire par des directeurs qui remplissent auprès de lui des fonctions analogues à celles que les Secrétaires généraux Directions.

(1) Décret du 16 avril 1887 sur les mesures disciplinaires. Ce décret n'a pas été publié au *Bulletin officiel*, arrêté du 20 juin 1887.

(2) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, p 49, art. 1er et 2.

(3) Ibid., art. 5.

(4) Ibid., art. 1er, al. 2. — Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 252.

(5) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 252.

(6) *Supra*, p. 188.

exercent auprès du Secrétaire d'Etat (1). Les directeurs correspondent directement avec les agents de l'Etat au sujet des services attribués à leur direction. Ils ne correspondent point avec le Gouvernement central; toute la correspondance échangée entre l'Europe et l'Afrique passe par l'intermédiaire du Gouverneur général. Les directeurs emploient leurs efforts à la bonne administration du royaume. Ils adressent des rapports au Gouverneur général sur la marche des affaires, et lui proposent les améliorations et modifications qu'ils jugent utiles dans l'intérêt du service. Le Gouverneur général est juge de l'opportunité des mesures proposées (2).

Les directions sont plus nombreuses que les départements du Gouvernement central. Il existe actuellement sept directions dont les attributions sont réglées ainsi qu'il est indiqué ci-après.

A. — *Direction de la justice* (3).

Direction de la justice.

La direction de la justice s'occupe de l'administration de la justice proprement dite, du notariat, de l'état civil, du régime pénitencier, des cultes et des registres de chancellerie.

Le directeur de la justice est astreint, par une disposition spéciale, à faire rapport au Gouverneur général sur toutes les affaires d'importance et à prendre au besoin son avis.

B. — *Direction des transports, de la marine et des travaux publics* (4).

Direction des transports, de la marine et des travaux publics.

Cette direction comprend tout le service des transports, y compris le portage, le contrôle des magasins de transit, le contrôle administratif du recrutement des porteurs, le service de la marine et celui des travaux publics.

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.* 1894, p. 209, art. 2.
(2) Ibid., p. 213 et suiv.
(3) Ibid., p. 213.
(4) Ibid., p. 214.

C. — *Direction de l'intendance* (1).

Direction de l'intendance.

L'intendance comprend la vérification des comptes périodiques des districts, la comptabilité ressortissant au département de l'intérieur, la surveillance des magasins généraux de l'Etat, les ravitaillements sauf ceux concernant la force publique, la marine et les travaux publics, etc., etc.

D. — *Direction de l'agriculture et de l'industrie* (2).

Direction de l'agriculture et de l'industrie.

Le directeur de l'industrie est spécialement chargé de la surveillance générale des plantations et des pépinières de l'Etat, de l'étude et de l'exploitation des essences forestières, de la direction des recherches et des travaux d'exploitations minières effectués par l'Etat, de l'étude des produits naturels manufacturés et des moyens de développer les exploitations indigènes, de la surveillance générale des troupeaux de l'Etat et de tout ce qui concerne l'élève du bétail.

E. — *Direction des travaux de défense* (3).

Direction des travaux de défense.

Le directeur des travaux de défense s'occupe, sous la haute direction du Gouverneur général, de toutes les questions relatives à la défense de l'Etat.

Il dirige les travaux de fortification et exerce personnellement le commandement supérieur des forts du bas Congo.

F. — *Direction de la force publique* (4).

Direction de la force publique.

Le directeur de la force publique porte le nom de commandant de la force publique. Il est chargé de l'administration du personnel et du matériel de guerre.

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull. off.*, 1894, p. 216.
(2) Ibid., p. 218.
(3) Ibid., p. 218.
(4) Ibid., p. 219.

G. — *Direction des finances* (1).

Direction des finances.

La direction des finances comprend les services suivants :

La perception des impôts de toute nature; l'acquisition et la location des terres par les particuliers, l'enregistrement des terres, le cadastre, l'occupation des terres; la comptabilité générale de l'Etat, les monnaies et les questions monétaires.

Le directeur des finances s'occupe aussi du commerce, de la navigation, des ports et rades, de l'immigration et des relations postales et télégraphiques. Divers décrets, arrêtés et ordonnances lui confèrent, en outre, d'autres attributions spéciales.

Il est astreint, comme le directeur de la justice, à prendre l'avis du gouverneur sur toutes les affaires présentant quelque importance.

H. — *Le secrétariat du gouvernement local* (2).

Secrétariat du gouvernement local.

Les fonctions remplies auprès du secrétaire d'Etat par son chef du cabinet sont exercées, auprès du gouverneur général, par le secrétaire général.

Le secrétaire général a dans ses attributions le classement et la conservation des archives et la statistique

Il signe la correspondance « pour le gouverneur général » dans les limites fixées par ce dernier.

§ 3. — *Le comité consultatif.*

Comité consultatif.

Le comité consultatif, dont l'organisation a été exposée plus haut (3), n'a pas seulement pour attributions d'aider le Gouverneur général dans sa tâche législative. Celui-ci peut le

(1) Décret du 16 avril 1887, *Bull off.*, 1894, p. 219.

(2) Ibid., p. 213.

(3) *Supra*, p. 191.

consulter « sur toutes les mesures générales qu'il y a lieu d'adopter ou de proposer au gouvernement central ». Cette formule permet au gouverneur général de prendre l'avis du comité consultatif sur toutes les mesures administratives importantes. Mais il n'est jamais tenu de le consulter et il a le droit de ne pas se conformer à l'avis qu'émet le conseil.

Ici encore se manifeste la centralisation complète du gouvernement de l'Etat. La volonté du Souverain ne rencontre pas d'obstacle législatif ou administratif; le secrétaire d'Etat est tout-puissant, sous le monarque et le gouverneur général, tout en étant dans la plus absolue dépendance du souverain et du secrétaire d'Etat, exerce ses fonctions en chef absolu de l'administration locale. La volonté de ses subordonnés doit, dans tous les cas, plier devant la sienne. Ils ont à obéir ou à se démettre. Bien plus, le gouverneur général est souvent un officier supérieur, et la plupart de ses agents sont des militaires de grade inférieur, élevés dans l'habitude de l'obéissance passive.

Ce régime est très centralisé.

Ce régime, servi par des hommes de valeur, a permis d'obtenir rapidement des progrès décisifs. Il était admirablement conçu pour pratiquer « la politique des résultats » Il est pourtant impossible de ne pas en apercevoir les vices et les dangers.

Il a ses avantages et ses inconvénients.

Il n'est point bon que les fonctionnaires et les agents de l'administration soient astreints à une obéissance passive. Les dirigeants de l'Etat, qui gouvernent de Bruxelles ou de Boma d'immenses et lointains territoires, n'ont pas une connaissance suffisante des obstacles moraux ou matériels qui s'opposent sur place à la réalisation de leurs vues et de leurs projets. C'est sur le résultat à atteindre que se concentre leur attention. Il est inévitable, dans ces conditions, que leurs intentions réelles soient parfois méconnues par des agents inférieurs pour qui les ordres de leurs chefs

sont une loi qui doit être obéie toujours et sans discussion.

Il en résulte et des maladresses qui vont à l'encontre des intérêts que l'on voulait servir et des lésions occasionnelles des droits des indigènes et des lois de l'humanité.

Tels sont les désavantages d'un régime de gouvernement qui se défend, d'un autre côté, par de sérieux mérites.

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION DES DISTRICTS

§ 1er. — *Les commissaires de district.*

L'unité administrative territoriale est le district. Le fonctionnaire chargé de l'administration du district s'appelle *le commissaire de district.*

Nomination des commissaires de district.

D'après le décret du 16 avril 1887 (1), les commissaires de district étaient nommés par le Gouverneur général, pour autant qu'ils n'eussent pas été désignés par le Gouvernement central. Le décret du 5 août 1888 (2), organisant l'administration des districts, abroge implicitement cette disposition en portant que les commissaires de district sont nommés par le Souverain (3).

Résidence.

La résidence des commissaires de district est désignée par le Gouverneur général (4), qui fixe ainsi le chef-lieu des districts.

(1) *Bull. off.*, 1887, p. 49, article 3.
(2) *Ibid.*, 1888, p. 250, article 3, alinéa 1er.
(3) Il est à remarquer que, en 1894, le *Bulletin officiel* a publié une codification des décrets relatifs aux pouvoirs du Gouverneur général sans apporter à l'article 3 du décret de 1887 la modification nécessitée par l'article 3 du décret de 1888. En droit, il n'est pourtant pas douteux que ce décret modifie le premier.
(4) *Bull. off.*, p. 49, article 3.

Le commissaire de district, dit le décret du 16 avril 1887, représente, dans la circonscription qui lui est assignée, l'administration générale de l'Etat. Il aurait pu exprimer plus clairement cette idée que ce fonctionnaire est chargé de la direction générale de tous les services fonctionnant dans son district. Le commissaire de district, en effet, a, sauf quelques exceptions se rattachant notamment à l'organisation judiciaire, la haute main sur tous les agents exerçant leurs fonctions dans les limites de sa circonscription. Attributions générales.

Les fonctions du commissaire de district sont surtout des fonctions administratives. Il administre son district d'après les règles établies par les décrets et ordonnances, arrêtés et règlements.

Il suit également les instructions générales qui lui sont données et défère aux ordres du Gouverneur général.

Ses attributions sont réglées dans les grandes lignes par les arrêtés et décrets et, pour le surplus, elles sont déterminées par le Gouverneur général. Il serait presque impossible d'énumérer toutes ses fonctions ordinaires. La concentration, entre ses mains de tous les rouages administratifs du district lui impose les devoirs les plus nombreux et les plus variés.

Peut-être même doit-on regretter la multiplicité de ses attributions, car il est matériellement impossible qu'il s'acquitte de toutes avec la même conscience. Aussi, tout en approuvant le principe de la concentration des pouvoirs entre les mains du commissaire de district, principe qui est encore considéré à l'heure actuelle comme une des caractéristiques essentielles de l'administration anglaise aux Indes, doit-on souhaiter qu'une augmentation sensible du personnel vienne alléger sa tâche. La grande concentration administrative, dans les districts de l'Inde, consiste surtout dans l'unité de direction et de contrôle des services administratifs. A la tête de chaque service est placé un fonctionnaire Elles sont trop nomb euses.

capable et techniquement qualifié pour exercer utilement les fonctions qui lui sont confiées. Au Congo, jusqu'ici, le commissaire de district, le plus souvent, a eu tout à faire avec une insuffisance de personnel et de moyens et l'on ne peut que s'émerveiller des résultats ainsi obtenus.

Devoirs généraux des commissaires de district.

Les attributions *générales* des commissaires de district peuvent se résumer dans les termes suivants :

1° Leur premier devoir est d'administrer leur district, terme vague et large qui comprend l'application de tous les actes législatifs et de tous les règlements administratifs : les finances, l'hygiène, la force publique, la navigation, etc , etc.

2° L'étendue des districts est si considérable que beaucoup de parties n'ont pas encore été occupées effectivement par l'Etat. Le commissaire de district a pour devoir d'étendre progressivement la zone où s'exerce l'autorité et où se fait sentir l'influence de l'Etat. L'intérêt, à la fois du gouvernement et des populations indigènes, commande que de plus en plus les tribus reconnaissent l'autorité de l'Etat et s'y soumettent. Le commissaire de district a pour mission de poursuivre ce but avec énergie, mais avec douceur. L'habileté, l'esprit politique et les circonstances doivent le servir plus que la force.

Les populations indigènes sont renseignées aussi exactement que possible sur le but civilisateur que poursuit l'Etat. Des tournées périodiques dans tout le district, des enquêtes sur les besoins et les plaintes des populations, des visites qu'ils engageront les chefs à leur rendre au chef-lieu du district, sont autant de moyens pacifiques d'étendre l'influence de l'Etat qui se recommandent aux chefs de district. Il leur incombe aussi de renseigner le gouverneur général sur la situation politique de la région ainsi que sur tous les événements qui peuvent, à ce point de vue, intéresser le gouvernement.

3° Le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la paix est une des préoccupations constantes du chef de district. Il doit non seulement réprimer le brigandage, mais aussi prévenir et réprimer les guerres intestines qui, jusqu'ici, ravageaient tout le territoire et étaient le principal obstacle à l'amélioration des conditions matérielles de l'existence des indigènes.

L'administration de la justice tend au maintien de l'ordre par la répression des délits qui ont été commis; mais c'est au commissaire de district qu'il appartient de proposer aux autorités supérieures et de prendre de sa propre initiative les mesures utiles pour prévenir les délits ou empêcher leur retour.

Devoirs spéciaux.

Tels sont les devoirs généraux des commissaires de district. La seule énumération de leurs devoirs spéciaux serait longue. Ils doivent assurer aux missions et aux entreprises commerciales une protection particulière. La répression de la traite, de l'anthropophagie, de l'épreuve judiciaire connue sous le nom de casque (1), le relèvement moral et intellectuel des indigènes, l'amélioration de leurs conditions d'existence, le recrutement de la force publique, l'étude du district et de ses produits, l'établissement de cultures et plantations gouvernementales, etc., sont au nombre des attributions spéciales des commissaires de district.

Droits des commissaires de district.

Après avoir exposé les devoirs du commissaire de district, il faut rechercher quels droits lui ont été accordés afin qu'il fût à même de remplir sa mission :

1° Ils exercent l'autorité sur les fonctionnaires de leur district, excepté sur ceux de l'ordre judiciaire. Les agents

(1) La casque est une épreuve judiciaire qui consiste dans l'absorption par deux parties en contestation d'un breuvage empoisonné ou censé empoisonné.

chargés de services spéciaux comme les topographes, les agents du service des impôts, les agents du service des postes etc., ne dépendent pourtant, en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions, que de leurs chefs de service. Les attributions de ces fonctionnaires sont réglées, en vertu des décrets et règlements en vigueur, par le Gouverneur général (1). Toutefois, ce dernier peut charger les commissaires de district éloignés de répartir les services entre les agents sous leurs ordres (2).

Les agents placés sous leurs ordres sont tenus de leur obéir Ils exercent contre eux l'action disciplinaire (3). Ils peuvent prononcer contre eux les peines disciplinaires, y compris la suspension, sauf, dans ce dernier cas, confirmation par le Gouverneur général. Les agents frappés ont toujours la faculté d'appeler devant l'autorité supérieure de la décision du commissaire de district. Les commissaires font les propositions d'avancement et les augmentations de traitement;

Il n'existe pas de dispositions claires, nettes, indiquant les fonctionnaires et agents qui sont placés sous la direction et l'autorité immédiates du commissaire de district, et précisant ses droits en ce qui concerne les agents appartenant à des services spéciaux Cette situation est regrettable et de nature à créer des conflits.

2° Ils disposent de la force publique sans aucune réserve chaque fois qu'ils en ont besoin pour une opération militaire ou pour un service d'ordre public. Ils peuvent même, dans les cas de grave danger, disposer des troupes des camps d'instruction. Ils exercent, dans des conditions déter-

(1) 16 avril 1887, *Bull. off.*, p. 49, art. 3.
(2) Règlement du 15 juillet 1896, *Bull. off.*, p. 275, art. 2, al. 3.
(3) Décret du 16 avril 1887 (non inséré au *Bulletin officiel*).

minées, l'action disciplinaire sur le personnel blanc et le personnel noir de la force publique ;

3° Ils peuvent, en cas d'urgence, déterminer l'époque où commence le droit de faire des réquisitions militaires (1). *A fortiori* sont-ils autorisés à faire ces réquisitions.

Les commissaires de district ne possèdent aucun pouvoir législatif. Ils n'ont même aucun pouvoir réglementaire propre. Leur fonction est d'assurer l'exécution des règlements, non point d'en faire. Il arrive parfois qu'un décret, une ordonnance ou un arrêté leur délègue certains pouvoirs de réglementation nécessaires pour en assurer l'exécution (2). Cette délégation doit s'interpréter restrictivement.

En cas de danger

Dans les cas d'urgence absolue, de grand et pressant péril, quand la sécurité de l'État est menacée, les commissaires de district ne sont plus liés par aucune règle restrictive de leur activité et de leur initiative. L'intérêt suprême du gouvernement prime tout et leur commande de prendre sans retard toutes les mesures nécessaires. Les principes qui viennent d'être exposés sont appliqués sans être inscrits nulle part. Cette lacune est regrettable et devrait être comblée. Certes, la matière est délicate. La rédaction des règles nécessaires offrira maintes difficultés. Mais il faut qu'on se persuade que la situation actuelle laisse trop de place à l'arbitraire et qu'elle finira par devenir une source de menaçants dangers.

§ 2. — *Les auxiliaires des commissaires de district.*

Auxiliaires des commissaires de district.

Les commissaires de district sont assistés, dans l'exercice

(1) Décret du 16 juillet 1890, *Bull. off.*, p. 93, art. 1er.

(2) Voyez notamment l'arrêté du Gouverneur général du 30 septembre 1893, *Bull. off.*, p. 247, et le décret du 29 septembre 1891 *(Mouvement géographique*, 1892, p. 147) et les mesures d'exécution prises par les commissaires de district.

de leurs fonctions (1), par des adjoints portant les titres de sous-commissaire de district et de commis. Ces adjoints sont nommés par le Gouverneur général, mais le Gouvernement central se réserve le droit de faire ces nominations en premier ordre (2).

Les attributions de ces adjoints sont fixées par le Gouverneur général. Elles sont ou territoriales ou spéciales. Dans les districts éloignés, nous avons vu que le Gouverneur général peut déléguer au chef du district le droit de déterminer les attributions des agents inférieurs.

Il n'y a pas jusqu'ici de règles fixes sur la subdivision des districts au point de vue administratif. Le développement de l'autorité de l'Etat nécessitera avec le temps cette subdivision et une certaine décentralisation des pouvoirs et des attributions des commissaires de district.

§ 3. — *Des services administratifs spéciaux.*

Services spéciaux. Il existe, en dehors du service de l'administration des districts, une série de services spéciaux, dans les cadres desquels rentrent les fonctionnaires et agents chargés de fonctions techniques particulières.

Les principaux services spéciaux sont :

Le service de la marine (3) ;
Le service sanitaire (4) ;
Le service des finances (5) ;

(1) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 249, art. 2.
(2) Id., art. 3.
(3) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, 1888, p. 253 ; décret du 1er mai 1892, *Bull. off.*, p. 134.
(4) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 255.
(5) Décret du 25 septembre 1888, *Bull. off.*, p. 256.

Le service de l'intendance (1), auquel se rattache le service des transports ;

Le service des postes ;

Le service des titres fonciers.

Cette énumération n'épuise pas la liste des services spéciaux. L'organisation de certains d'entre eux paraît ne pas être encore définittvement assise.

§ 4. — *Chefferies indigènes.*

Chefferies indigènes

Une certaine décentralisation administrative a été établie par un décret du 6 octobre 1891 (2) sur les chefferies indigènes.

Ce décret permet au Gouverneur général de déterminer certaines régions où les chefs indigènes pourront éventuellement être confirmés dans l'autorité qui leur est attribuée par les coutumes locales.

Le but principal poursuivi par le décret est à la fois d'étendre l'autorité de l'Etat et de faire sentir son influence, tout en décentralisant, dans une certaine mesure, la tâche administrative du commissaire de district Le chef indigène reconnu est autorisé à exercer son autorité sur sa tribu, ce qui exclut, en règle générale, l'intervention du Gouvernement local dans les affaires intérieures des groupements indigènes.

Un autre avantage de la reconnaissance des chefs indigènes est de faire contribuer les populations aux dépenses de l'Etat. contractées souvent dans leur intérêt. Les chefs indigènes reconnus sont astreints à des prestations périodiques : ces prestations les obligent à prendre l'habitude du travail qui est considérée comme un des moyens de relèvement les plus puissants des races inférieures.

(1) Décret du 1er mars 1891, *Bull. off*, p. 71.
(2) *Bull off.*, p. 259.

Ces considérations générales permettront de mieux saisir les détails qui vont être exposés.

Qu'est-ce que la reconnaissance ?

La reconnaissance d'une chefferie indigène consiste dans la déclaration solennelle, faite par le Gouverneur général ou par son délégué, qu'un indigène est considéré par l'Etat comme le chef légitime d'une tribu ou d'un ensemble de tribus.

Quels chefs peuvent l'obtenir ?

Des reconnaissances irréfléchies exposeraient l'Etat à plus d'inconvénients qu'elles ne produiraient d'avantages. Elles pourraient mécontenter les populations et devenir l'occasion de lutes intestines. si les chefs reconnus ne possédaient pas les sympathies des indigènes et leur étaient imposés malgré leur répugnance.

D'un autre côté, la reconnaissance peut quelquefois conférer à des chefs une puissance et une influence qui seraient dangereuses, si le chef devenait hostile. Elle ne peut donc être accordée qu'aux chefs exerçant une autorité effective, admise par ceux sur qui elle s'exerce, et dont la fidélité et le dévouement à l'Etat ont été démontrés par des relations suivies.

Qui l'accorde ?

L'investiture est accordée par le Gouverneur général ou le fonctionnaire délégué par lui, c'est-à-dire le plus souvent par le chef de district, avec un cérémonial destiné à frapper l'esprit des populations. Elle est constatée dans un procès-verbal dressé en double original (1). L'un d'eux est remis au chef reconnu et l'autre est conservé dans les archives du Gouvernement local. Le décret porte qu'un insigne sera remis au chef reconnu. Actuellement cet insigne consiste en une médaille en nickel avec chaînette du même métal (2).

(1) *Bull. off.*, art. 2.
(2) *Ibid.*, 1892, p. 20.

Il est dressé, lors de chaque investiture (1), un tableau indiquant le nom du village, sa situation exacte, le nom des notables, le nombre de cases et le chiffre de la population Ce document présente le double avantage d'éviter toute discussion éventuelle sur la portée de la reconnaissance et de fournir des renseignements statistiques précis sur la puissance et les ressources du chef reconnu. Formalités.

Toute investiture accordée par l'Etat suppose une contre-prestation de la part du chef. Cette contre-prestation consiste en un impôt au payement duquel il consent. L'impôt consiste (2) en prestations annuelles en nature à fournir par chaque village (maïs, sorgho, huile de palme, arachides, etc.). Il peut aussi consister dans la prestation d'un nombre déterminé de soldats ou de travailleurs (corvées). Le commissaire de district dresse, lors de l'investiture, le tableau des obligations assumées par le chef. Ce document indique, le cas échéant, les terrains qui doivent être mis en culture, sous les ordres et la surveillance des chefs, la nature des cultures et des plantations qui devront y être faites et tous autres travaux d'intérêt public à prescrire dans un but d'utilité publique. Ces tableaux doivent être, au préalable, approuvés par le Gouverneur général. Un arrêté du 30 avril 1897 (3) astreint les chefs reconnus à établir des plantations sur les terres vacantes appartenant à l'Etat Cette matière sera examinée plus loin. Contre-prestations.

Quels sont les effets de la reconnaissance? Les chefs investis sont autorisés par l'Etat (4) à exercer sur leur village l'autorité que leur confèrent les usages locaux. L'exercice de cette autorité légitime ne peut, dès lors, être entravé par les fonc- Effets de l'investiture.

(1) *Bull. off.*, art. 3.
(2) *Ibid.*, art. 4.
(3) *Ibid.*, 1897, p. 236.
(4) Décret du 6 octobre 1891, *Bull. off.*, 259, art. 5.

tionnaires de l'Etat que s'il est contraire à l'ordre public Une intervention qui ne serait point basée sur la nécessité d'empêcher une violation de l'ordre public et des lois pénales, ne serait pas, en principe, légitime. Le rôle des commissaires de district ou de leurs délégués doit donc être surtout un rôle de surveillance et de contrôle.

Pourtant le Gouverneur général pourrait 1), si l'exercice de l'autorité du chef donnait lieu à des difficultés ou à des conflits. régler les rapports des chefs entre eux, avec leurs sujets et avec les autorités de l'Etat. Cette disposition sauvegarde à la fois la souveraineté de l'Etat et la possibilité de mesures progressives.

Le principal avantage de l'investiture pour le chef indigène consiste surtout dans le droit qu'il a de compter sur l'appui éventuel de l'Etat pour contraindre ses sujets à se soumettre à l'exercice légitime de son autorité.

Avantages et inconvénients de l'institution.

L'institution des chefferies indigènes, en somme, peut rendre les plus grands services à l'Etat et à la civilisation, si les commissaires de district savent user avec habileté et avec prudence de la faculté qui leur est accordée. L'extension de l'autorité et de l'influence de l Etat, l'augmentation de ses ressources, l'accoutumance des indigènes au travail, sont des avantages précieux. Les écueils possibles sont tout aussi considérables. Le mécontentement des populations par suite d'investitures accordées contre leur gré, l'augmentation de pouvoir que la reconnaissance conférerait à des chefs peu sûrs, l'irritation que causerait l'intervention maladroite d'agents trop jeunes ou imprudents dans l'exercice des droits des chefs investis, la désaffection que pourraient entraîner des prestations trop lourdes, sont autant de dangers toujours à craindre de l'investiture. Aussi le gouvernement a-t-il fait

(1) Décret du 6 octobre 1891, *Bull. off.*, 259, art. 6.

œuvre sage en réservant à certains fonctionnaires de rang élevé le droit de l'accorder.

Il est à désirer que l'Etat Indépendant publie périodiquement un rapport sur la mise en pratique de l'institution si intéressante des chefferies indigènes. Jusqu'ici ces renseignements font complètement défaut et il n'est possible, dès lors, de l'apprécier qu'au point de vue théorique.

§ 5. — *Des Résidents.*

Un décret du 29 janvier 1892 (1) a introduit dans la législation congolaise une institution dont l'idée a été empruntée à l'organisation coloniale hollandaise : celle des *résidents*. Résidents.

Ces fonctionnaires sont chargés de représenter l'autorité de l'Etat auprès des chefs indigènes; leurs attributions sont déterminées par la lettre de commission qu'ils tiennent du Gouverneur général ou de son délégué.

Leur compétence est limitée au territoire soumis à l'action du chef indigène. Ils remplissent les fonctions de juge du conseil de guerre et d'officier de police judiciaire (2)

En cas d'empêchement ou d'absence, le résident est remplacé provisoirement par celui de ses subordonnés qui occupe le rang hiérarchique le plus élevé, à moins que le résident n'ait pourvu lui-même à son remplacement (3).

L'institution des résidents est restée jusqu'ici embryonnaire. Elle ne peut être utile que lorsqu'on se trouve en présence d'un chef indigène puissant, exerçant son autorité sur une vaste étendue de territoire, et qu'il est impossible de soumettre d'un coup à l'autorité directe des commissaires de district. Aussi le décret visait-il surtout

(1) *Bull. off.*, 1892, p. 2.
(2) *Ibid.*, art. 1er et 2.
(3) *Ibid.*, art 4.

les chefs musulmans du Nord-Est du territoire. La majeure partie de la région où ils sont établis a été, depuis, attribuée à la France par le traité de frontières du 14 août 1894.

L'application du décret est probablement, à l'heure actuelle, très restreinte.

Les rapports du secrétaire d'Etat, pas plus qu'aucun document officiel, ne fournissent des renseignements sur la mise en pratique du service des résidents ni sur les résultats que cette institution a produits. On ne peut que le regretter.

TITRE VIII

Des Fonctionnaires

—

Les agents les plus élevés du personnel de l'Etat Indépendant du Congo sont nommés par décrets (1). Les autres nominations sont faites par le Secrétaire d'Etat et le Gouverneur général. En principe, on peut dire que les titulaires aux emplois sont désignés par le Gouverneur général, à moins que le chef de l'administration centrale n'y ait pourvu (2). **Nomination.**

Le plus souvent, les agents de l'Etat sont agréés par le Gouvernement central et sont alors envoyés en Afrique, à la disposition du Gouverneur général, qui les nomme à des fonctions déterminées suivant les nécessités du service (3).

Quelquefois aussi, le Gouverneur général engage des agents au Congo ou à la côte d'Afrique, mais ceux-ci se trouvent dans une situation spéciale. Soumis aux mêmes obligations que les agents recrutés en Europe, ils ne tombent sous l'application des règles générales établies pour le personnel de l'Etat en Afrique, même lorsqu'ils sont de race européenne, que dans la mesure déterminée lors de leur engagement (4).

Il n'existe dans la législation congolaise aucune disposi- **Mode de recrutement.**

(1) Voir plus haut, p. 197.
(2) *Bull. off.*, 1894, p. 221, art. 1er.
(3) *Ibid.*, art. 1er.
(4) *Ibid.*, art. 38.

tion établissant le mode de recrutement des fonctionnaires coloniaux, ou subordonnant leur nomination à un examen ou à la possession de certains diplômes. Il n'y a d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de l'ordre judiciaire (1). Le décret organique du service sanitaire (2) n'indique même pas les titres scientifiques que doivent posséder les médecins. Le gouvernement congolais ne s'est lié par aucune règle dans le recrutement de ses fonctionnaires. Son choix est entièrement libre. L'administration fait une enquête (3) sur les aptitudes physiques, intellectuelles et morales des candidats fonctionnaires, mais les nominations ne sont subordonnées à aucune condition déterminée En fait, la plupart des officiers et sous-officiers de la force publique et les fonctionnaires chargés de l'administration du territoire appartiennent à l'armée belge en qualité d'officiers ou en ont fait partie en qualité de sous-officiers. L'armée belge est, pour ces deux importants services, la grande école des fonctionnaires congolais.

Les agents de l'Etat ne sont pas des fonctionnaires de carrière. Ils se déterminent, pour des raisons diverses, à aller passer au Congo un terme de service, qui souvent est renouvelé, mais la grande majorité n'a point l'intention de faire carrière au Congo. Aussi ne trouve-t-on dans la législation aucune disposition relative à un service de pensions.

Durée de l'engagement.

Il est assez difficile de se faire, d'après le règlement général sur le personnel, une idée juridique précise en ce qui concerne la durée de l'engagement pris par les agents de l'Etat. En règle générale, ils engagent leurs services pour un terme de trois ans, mais, à moins de renonciation expresse émanant

(1) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, p. 104, art. 2 et 6.
(2) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 255.
(3) Décret du 3 novembre 1894, *Bull. off.*, p. 238.

soit du fonctionnaire, soit de l'Etat, le contrat est tacitement renouvelé pour un nouveau terme de trois années (1).

Le secrétaire d'Etat peut accorder à un fonctionnaire des dérogations au principe du terme de service de trois ans, mais, si aucune clause expresse n'est insérée dans les contrats, c'est l'engagement de trois années qui est la règle.

Les membres du tribunal d'appel et les juges des tribunaux de première instance sont nommés pour cinq années; ils jouissent d'un congé dont les conditions et la durée sont déterminées par un arrêté du secrétaire d'Etat (2).

Obligations générales des fonctionnaires.

Tous les fonctionnaires contractent, par la seule acceptation de leur nomination, les obligations suivantes (3) :

1° Ils doivent servir l'Etat en Afrique pendant le terme convenu, expressément ou tacitement;

2° Ils sont tenus d'y consacrer tout leur temps et toute leur activité au service de l'Etat, de remplir leurs fontions avec un zèle et un dévouement absolus, d'observer et de faire respecter, dans la sphère de leurs attributions, les décrets et les règlements en vigueur, de se conformer ponctuellement aux instructions qui leur sont données pour l'exécution de leurs services et d'obéir aux chefs sous les ordres desquels ils sont placés;

3° Il leur est interdit (3) de faire le commerce, ni pour leur compte ni pour le compte de tiers. Ils ne peuvent s'intéresser en Afrique, ni directement ni indirectement, dans aucune entreprise commerciale ou autre, étrangère au service de l'Etat;

4° Il leur est défendu (4) d'accepter, soit des maisons de commerce, soit des particuliers avec lesquels ils sont en rela-

(1) V. *Bull. off.*, 1894, p. 221, art. 3, art. 5.
(2) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, 104, art. 3.
(3) *Bull. off.*, 1894, p. 221, art. 3.
(4) *Ibid.*, art. 4.

tion pour l'exécution de leur service, aucune rémunération ni rétribution à quelque titre que ce soit;

5° Ils ne peuvent ni communiquer à des personnes étrangères à l'administration, ni publier, sans autorisation spéciale, des renseignements relatifs à des affaires d'Etat ou à des affaires des particuliers, dont ils auraient connaissance en raison de leurs fonctions officielles (1).

L'obligation de garder le secret professionnel subsiste, comme engagement d'honneur, même après que les agents ont quitté le service de l'Etat Indépendant.

Elle ne porte que sur les faits dont les fonctionnaires ont eu connaissance à raison de leurs fonctions, ce qui ne comprend pas, à beaucoup près, tous ceux qui sont relatifs à l'administration de l'Etat. Les agents ne sont pas astreints à la discrétion en ce qui concerne les nouvelles qui leur parviennent en dehors de l'exercice de leurs attributions officielles. Tout ce qu'ils ont appris, notamment, en leur qualité de simples particuliers, reste en dehors de leur obligation de garder le secret.

Cette obligation a été souvent et injustement critiquée. C'est une règle de bonne administration qu'appliquent tous les gouvernements et toutes les administrations publiques et privées.

6° Les agents doivent (2), quel que soit le service pour lequel ils ont été admis dans l'administration, accepter et remplir avec zèle, les fonctions principales ou accessoires étrangères à ce service dont les charge le Gouverneur général dans l'intérêt de l'Etat.

De la commission. Tous les agents, au moment d'entrer en fonctions, reçoivent du Gouverneur général un document, précisant la tâche qui

(1) *Bull. off.*, 1894, p. 221, art. 4.
(2) *Ibid.*, art. 2.

leur est confiée et indiquant la date de leur installation. Ce document est appelé : *commission*. Il a pour but d'éviter toutes discussions et tous conflits éventuels sur la nature et l'étendue exactes des fonctions confiées aux agents. Cette commission est restituée par eux au moment où ils cessent leurs fonctions ou rentrent en Europe.

Le traitement alloué aux agents en Afrique est fixé par le Secrétaire d'Etat dans chaque cas particulier (1). Il n'existe aucune règle générale publique sur le taux des traitements. Aucun document officiel n'indique les sommes reçues par les fonctionnaires. Tout ce qui concerne ce point reste secret, à l'exception des traitements du personnel judiciaire, du personnel de la marine, etc., qui ont été fixés par décret (2). **Traitements.**

L'usage blâmable s'était établi d'allouer à certains fonctionnaires de l'administration territoriale des primes proportionnelles à la valeur de l'ivoire et du caoutchouc réunis par eux, soit dans la gestion du domaine privé de l'Etat, soit dans la perception des prestations en nature payées par les indigènes à titre d'impôts. C'était mettre ces fonctionnaires dans la pénible situation de sacrifier leurs intérêts pécuniaires aux prescriptions de leur conscience. C'était les inciter, par l'aiguillon de l'intérêt personnel, à la sévérité et à la dureté dans l'exercice de leurs fonctions. Ce régime a soulevé les récriminations les plus fondées (3). Il a été aboli *en apparence*, mais a été rétabli sous une autre forme. Aussi longtemps qu'il subsistera, il exposera l'administration de l'Etat à des soupçons souvent immérités. **Primes.**

Indépendamment du traitement, l'Etat fournit à ses agents **Logement et nourriture.**

(1) *Bull. off.*, 1894, p. 221, art. 20.

(2) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, 104, art. 3.

(3) Voyez les documents échangés, à propos de l'affaire Lothaire, entre le Ministre d'Allemagne à Bruxelles et le Secrétaire d'Etat de l'Etat Indépendant du Congo. *Mouvement géographique*, 1895, p. 339.

en Afrique (1) le logement et la nourriture, dans les conditions que comportent les circonstances et les localités où ils doivent séjourner. Dans certaines localités, le gouvernement se réserve de remplacer la nourriture par une indemnité dont il fixe le montant.

Partie réservée du traitement.

Le montant du traitement n'est non seulement *payé*, mais aussi *dû* aux agents, pendant qu'ils sont au service de l'Etat, que jusqu'à concurrence de 50 p. c. (2). Des exceptions à cette règle peuvent être accordées par le Secrétaire d'Etat ou par son délégué.

Le produit de la retenue de 50 p. c. opérée sur les traitements d'Afrique est placé, par les soins de l'administration centrale à Bruxelles, à la Caisse d'épargne de l'Etat (3). Cette somme constitue un cautionnement du fonctionnaire envers l'Etat qui peut prélever sur elle le montant des avances qu'il aurait faites à un agent pour un usage personnel et les sommes dont l'agent serait éventuellement tenu à raison de responsabilités encourues par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Le cautionnement de l'agent, avec les intérêts accumulés, reste la propriété de l'Etat aussi longtemps qu'il n'a pas été payé à l'agent ou à ses ayants droit. Il ne peut donc faire l'objet de cessions ou de saisies (4).

Le cautionnement est payé aux fonctionnaires quand ils reviennent en congé, après qu'il a été dûment constaté qu'aucun prélèvement ne doit le diminuer (5).

Partie non réservée du traitement.

Le surplus du traitement est payé intégralement soit aux agents, soit aux mandataires qu'ils ont constitués en Belgique

(1) Règlement du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, p. 221, art. 21.
(2) *Ibid.*, art. 25.
(3) *Ibid.*, art. 25 et 19.
(4) *Ibid.*, art. 25 et 33.
(5) *Ibid.*, art. 30.

au moment de leur engagement (1). « En conséquence, dit le règlement, il ne sera donné aucune suite à des autorisations ou demandes ayant pour objet des retenues à faire sur les sommes dues aux agents en Afrique, que ces autorisations ou ces demandes émanent des agents eux-mêmes ou des personnes envers lesquelles ils auraient contracté des arrangements pécuniaires. »

Il y a lieu de remarquer, toutefois, que si un créancier venait à opérer en Belgique une saisie sur le traitement d'un fonctionnaire, la validité devrait en être décidée d'après les principes du droit belge.

Les indemnités ou allocations de quelque nature qu'elles soient et quel que soit le fonctionnaire qui les ait octroyées, ne sont dues que sous les conditions suspensives que les agents remplissent complètement leur terme de service et que le Gouvernement juge, à l'expiration de ce terme, qu'ils se sont acquittés de leurs devoirs envers lui (2). Cette disposition vise les primes dont il a été parlé plus haut. Elle a pour but d'augmenter la dépendance dans laquelle l'Etat tient ses fonctionnaires

Congés.

Les fonctionnaires ont droit, soit à l'expiration du terme *ordinaire* de trois ans, soit à l'expiration du terme spécial de service qui a été convenu, à un congé maximum de six mois leur permettant de revenir en Europe (3).

Ils doivent adresser leur demande de congé au Gouverneur général à un moment assez éloigné pour qu'il puisse être pourvu à leur remplacement dans le poste qu'ils occupent (2). Au besoin, le Gouverneur général peut différer leur départ jusqu'à ce qu'il ait pu assurer le service (4). Par contre, il

(1) Règlement du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, p. 221, art. 25.
(2) *Ibid.*, art. 25.
(3) *Ibid.*, art. 8.
(4) *Ibid.*, art. 8.

peut accorder des congés, avant l'expiration du terme de service, lorsqu'il le juge utile dans l'intérêt du service ou de la santé du fonctionnaire.

Le Secrétaire d'Etat peut prolonger, pour la même raison, le congé des agents qui se trouvent en Europe (1).

La durée du congé est comptée à partir de la date fixée pour l'embarquement du fonctionnaire au Congo en destination de l'Europe, jusqu'à la date fixée pour son embarquement en Europe en destination du Congo (2).

Le fonctionnaire doit, pendant la durée de son congé, se tenir à la disposition du Secrétaire d'Etat qui peut, soit l'employer aux travaux du Gouvernement central, soit lui donner une besogne ou une mission spéciale (3).

Les agents en congé jouissent, pour la durée de ce congé, d'un traitement de congé dont le Secrétaire d'Etat détermine le montant dans la limite des crédits disponibles (4).

Ce traitement n'est liquidé qu'après qu'ils se sont réembarqués pour le Congo (5).

Fin des fonctions. Le contrat d'engagement exprès ou tacite prend fin, en dehors de l'expiration du terme convenu :

1° *Par suite de décès.* — Le traitement, dans ce cas, cesse de courir au jour du décès (6);

2° *Par suite de démission* (7). — L'agent qui veut quitter définitivement le service de l'Etat à l'expiration du terme de service convenu, doit envoyer, par voie hiérarchique s'il se trouve au Congo, sa démission au Gouverneur général. Il

(1) Règlement du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, p. 221, art. 10.
(2) *Ibid.*, art. 11.
(3) *Ibid.*, art. 12.
(4) *Ibid.*, art. 27.
(5) *Ibid.*, art. 27.
(6) *Ibid.*, art. 24.
(7) *Ibid.*, art. 7.

reste en fonctions jusqu'à l'acceptation de la démission. Dans ce cas, il jouit de son traitement, s'il revient directement en Europe, jusqu'à la date de son embarquement au Congo, et de la moitié de ce traitement jusqu'à son débarquement en Europe.

L'agent qui est en congé en Europe et se décide à ne plus retourner en Afrique adresse sa démission au Secrétaire d'Etat (1);

3° *Par le renvoi d'office en Europe* (2). — Le Gouverneur général peut renvoyer d'office en Europe, à n'importe quel moment, tout agent qu'il jugerait, *à un titre quelconque*, impropre au service d'Afrique. L'agent renvoyé jouit des mêmes avantages que ceux accordés à l'agent démissionnaire au Congo (3);

4° *Par la démission d'office* (4). — Le Secrétaire d'Etat peut démissionner d'office le fonctionnaire qui se trouve en congé en Europe, s'il juge que, pour une raison quelconque, cet agent ne peut plus être employé en Afrique;

5° *Par la révocation par mesure disciplinaire.* — Le traitement cesse d'être dû à partir de la cessation des fonctions. La révocation entraîne la perte de la moitié du traitement pendant la dernière année passée au service de l'Etat. Le fonctionnaire révoqué perd aussi le bénéfice du rapatriement aux frais de l'Etat.

L'Etat prend à sa charge (5) les frais de voyage de ses agents depuis Bruxelles ou le pays où ils ont été engagés jusqu'au Congo et réciproquement. Des frais de voyage.

Il n'y a d'exception à cette règle que pour les agents

(1) Règlement du 10 octobre 1894, *Bull. off.*, p. 221, art. 7.
(2) *Ibid.*, art. 16, al. 2.
(3) *Ibid.*, art. 6.
(4) *Ibid.*, art. 23.
(5) *Ibid.*, art. 15, 16, 17, 18, 19.

révoqués ou démissionnés à leur demande avant d'avoir achevé leur terme de service. Ces agents doivent se rapatrier à leurs frais.

Mesures disciplinaires.

L'application des peines disciplinaires est réglée par un décret du 16 avril 1889 et un arrêté du 20 juin 1889. Les peines sont le blâme écrit, la retenue de traitement, la suspension et la révocation. L'agent à qui un fait est reproché doit toujours être admis à fournir sa justification écrite. Les enquêtes doivent être faites en sa présence et contradictoirement. Toute décision disciplinaire peut être frappée d'appel. Ce système offre toutes garanties de justice. Il mérite des éloges.

Importance de la valeur des fonctionnaires coloniaux.

Les auteurs, guidés par l'expérience des entreprises coloniales de tous les peuples, et cherchant à déterminer les causes qui font les colonies prospères ou malheureuses, en sont arrivés à proclamer ce principe absolu que la valeur des fonctionnaires coloniaux est le facteur le plus important de la réussite ou de l'échec des entreprises coloniales. Ils proclament (1) avec raison que « de bonnes lois appliquées par des fonctionnaires mauvais ou médiocres,ne produisent pas le bien qu'elles devraient produire; et, à l'inverse, de mauvaises lois peuvent être, dans l'application, corrigées par de bons fonctionnaires ».

Comment former ces fonctionnaires de valeur?

Comment créer ce cadre de fonctionnaires d'élite? Quelle organisation faut-il lui donner? Mettant à part tout ce qui est contesté ou simplement discuté, on peut ramener à quelques règles essentielles les principes sur lesquels reposent le bon recrutement et la bonne organisation du cadre des fonctionnaires coloniaux.

Il faut un recrutement soigné.

1° Il faut, pour gouverner et administrer utilement des

(1) Institut colonial international. Session de 1885, page 271. Rapport de M. CHAILLEY-BERT. Voyez aussi page 405.

colonies, un personnel d'élite. Cette tâche est si difficile, si délicate, si complexe, que seuls des hommes de haute culture morale et intellectuelle peuvent utilement l'entreprendre. En tous cas, les fonctionnaires coloniaux ne doivent pas être recrutés au hasard. Ils doivent être choisis avec soin et doivent posséder, avant de se rendre dans les possessions d'outre-mer, des connaissances techniques qui les mettront à même, non seulement de devenir de bons administrateurs, mais de le devenir aussitôt que possible;

Les fonctionnaires coloniaux doivent être des fonctionnaires de carrière.

2° Un bon fonctionnaire ne se forme que lentement. L'expérience ne s'improvise point Les colonies veulent leur homme tout entier. L'administration coloniale doit être une carrière. Ce ne doit pas être un pis aller qu'on accepte parce qu'on ne trouve point mieux dans la patrie; ce ne doit pas être une position provisoire dont on court les risques, soit pour amasser un pécule, soit pour se créer des titres à l'avancement dans d'autres carrières. Préparé spécialement pour devenir fonctionnaire colonial, le jeune homme doit le rester toute sa vie, gravissant un à un, d'après sa valeur personnelle et ses services, les degrés de la hiérarchie des honneurs et des responsabilités. Ceux qui ne passent que quelques années dans les colonies commencent à pouvoir y être utiles au moment où ils les quittent;

Les fonctionnaires coloniaux doivent être largement payés.

3° Le fonctionnaire colonial doit être largement payé. Une solde élevée peut seule lui donner l'indépendance qui le met au-dessus de tous les besoins, de toutes les tentatives et de tous les soupçons. L'obtention d'une pension suffisante doit lui apparaître comme le couronnement et la récompense d'une longue carrière. Les règles organiques des traitements doivent être fixes, stables, publiques. Il faut que chacun sache ce qu'il peut espérer. Il faut éviter surtout de faire dépendre la hauteur de la solde coloniale de circonstances quelconques qui puissent amener les fonctionnaires à user

de rigueur ou de sévérité dans l'application des lois et des règlements. L'intérêt public seul, à l'exclusion de tout intérêt personnel, doit être le ressort de l'activité des fonctionnaires;

Leur carrière doit être sûre.

4° La carrière du fonctionnaire doit être sûre. Il ne faut pas qu'elle puisse être entravée par des caprices ou brisée par des injustices; il faut que des règles fixes, équitables, égales pour tous, lui servent de protection et de garantie contre l'arbitraire des autorités supérieures. Un fonctionnaire dont la position, l'avenir sont à la merci de ceux qui l'emploient, ne saurait point, dans l'exercice de ses fonctions, faire preuve de cette indépendance, compatible avec la discipline, que commandent les lois de la conscience.

La situation au Congo doit être améliorée à tous les points de vue.

La législation de l'Etat Indépendant est insuffisante à tous les points de vue qui viennent d'être indiqués. Certes, il y aurait injustice à reprocher au Gouvernement congolais de n'avoir pas, en si peu d'années, réalisé tous les progrès. Son attention a été sollicitée par des nécessités plus urgentes et plus impérieuses. Un auteur qui se place au point de vue théorique doit néanmoins signaler tous les désidérata sur lesquels l'intérêt bien entendu de l'Etat recommande de conserver les yeux fixés.

Il n'existe ni règle de recrutement ni préparation aux fonctions.

1° Aucune règle ne détermine les principes à suivre dans le recrutement du personnel. L'admission dans l'administration congolaise n'est subordonnée à la possession d'aucune connaissance ou d'aucun diplôme. Les agents admis au service de l'Etat ne reçoivent en Europe aucun enseignement préparatoire à l'accomplissement de leurs fonctions. Le personnel de l'administration territoriale, qui est la plus importante de toutes, et celui de la force publique se recrutent en majeure partie dans l'armée belge. Les officiers belges employés au Congo continuent à faire partie de l'armée où ils conservent et leur traitement et tous leurs droits à l'avancement. Les

sous-officiers, au contraire, cessent généralement de faire partie de l'armée active pour entrer dans l'administration coloniale.

Les officiers répondent toujours aux plus strictes conditions de culture morale qu'on peut demander aux fonctionnaires coloniaux; au point de vue intellectuel, on peut trouver que les études très techniques qu'on impose aux candidats officiers ne sont point la meilleure préparation à des fonctions qui exigent plutôt une préparation politique et juridique. Quant aux sous-officiers, ils ne possèdent, en général, qu'une instruction primaire. Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire doivent être porteurs du diplôme de docteur en droit.

Les fonctionnaires ne sont pas des fonctionnaires de carrière.

2° La carrière de fonctionnaire colonial n'existe pas. La plupart des agents quittent définitivement l'administration après un terme ou deux termes de service. Chez les officiers, le dégoût de la vie de garnison, l'amour des aventures et de l'inconnu, le dévouement à la patrie et à l'idée coloniale, souvent aussi le désir d'amasser un pécule ou de se créer des titres à l'avancement dans l'armée belge, sont les motifs qui les amènent à entrer dans le personnel de l'Etat Indépendant. Pour la plupart des autres agents, ils y sont poussés par la difficulté de se créer une situation en Belgique. Pour beaucoup, c'est une position d'attente. Quel que soit d'ailleurs le mobile qui pousse les fonctionnaires dans l'administration du Congo, et quelles que soient à l'origine leurs intentions, le personnel colonial est instable et changeant. Or, ce n'est qu'après un séjour de plusieurs termes de service que les agents acquièrent l'expérience, l'accoutumance au pays et à la population, qui seules permettent de faire œuvre utile. C'est là un vice radical de toute l'organisation congolaise.

Les traitements sont insuffisants et arbitrairement fixés.

3° Les traitements alloués aux fonctionnaires sont peu considérables. Il n'existe pas à ce sujet de règles fixes.

Le secrétaire d'Etat détermine arbitrairement les traitements.

La législation ne prévoit point l'allocation de pensions. Alors qu'en Angleterre, en France, en Hollande, des règles officielles connues de tous déterminent les traitements, alors que le public exerce sur toutes ces matières son contrôle salutaire, aucun document, aucun rapport officiel, ne fournit au Congo des données précises sur ce point.

Pratique détestable des suppléments de traitement.

Situation plus grave encore : nombre de fonctionnaires reçoivent à titre de primes, d'indemnités, de gratifications, etc., des suppléments de traitement souvent plus considérables que les traitements eux-mêmes. L'usage s'était introduit, notamment, de payer aux fonctionnaires des primes proportionnelles au produit du domaine privé de l'État et au rendement des impôts payés par les indigènes. C'était inciter, par l'aiguillon de l'intérêt personnel, les fonctionnaires à la sévérité, à la rigueur dans l'application des lois et des règlements.

Ce régime, malheureusement, n'a été aboli que de nom. Il subsiste sous une autre forme et dans d'autres conditions. Il faut qu'il disparaisse, car il expose les fonctionnaires congolais à de graves et injustes soupçons.

C'est une erreur fondamentale que croire que le meilleur fonctionnaire est celui qui rapporte le plus d'argent.

Une transformation complète du système actuel de traitements s'impose. Que l'on paie de gros traitements, mais que des règles fixes, stables, déterminent à ce sujet les droits de chacun, ce qui, d'ailleurs, est très compatible avec l'encouragement exceptionnel que peuvent mériter les fonctionnaires d'élite. Surtout, il importe d'abandonner ce principe dangereux que le meilleur fonctionnaire est celui qui rapporte le plus d'argent à l'État.

La situation du fonctionnaire congolais ne présente aucune garantie de stabilité.

4° Le fonctionnaire congolais n'est jamais sûr du lendemain. Alors que ses collègues anglais, français, hollandais sont protégés contre l'arbitraire gouvernemental ; qu'ils ne

peuvent perdre leur situation; que même leur carrière ne peut être entravée que pour les fautes les plus graves, tout agent de l'Etat du Congo est non seulement exposé à ne pas voir son engagement renouvelé, mais il n'est même pas sûr de pouvoir achever son terme de service. Le Gouverneur général a la faculté de le renvoyer en Europe en le déclarant impropre aux fonctions d'Afrique, et cette décision échappe à tout contrôle et à tout recours de l intéressé! Une série d'autres dispositions placent le fonctionnaire dans la dépendance la plus absolue de ses chefs. Or, il est permis de croire que le principe de l'obéissance passive, s'il fait la force des armées, ne convient pas au gouvernement des colonies. Le fonctionnaire colonial doit jouir d'une grande liberté dans l'accomplissement de ses fonctions. Il doit pouvoir, dans la plus large mesure, tenir compte des circonstances et de l'opportunité. Les règles générales rigides et uniformes sont moins applicables encore aux sociétés primitives qu'aux populations de haute civilisation. Le fonctionnaire congolais devrait posséder plus d'indépendance.

Raisons pour lesquelles les inconvénients de cette situation n'ont pas encore apparu.

Telles sont les principales, lés graves critiques que soulèvent le recrutement et l'organisation du cadre des fonctionnaires de l'Etat Indépendant. C'est en vain que l'on invoquera la grandeur des résultats obtenus malgré les vices radicaux de ce système. La principale œuvre accomplie jusqu'aujourd'hui au Congo a été l'occupation du territoire; elle est loin encore d'être achevée. Quant à la tâche principale de la colonisation : l'administration de la population indigène, sa réalisation n'a pas encore été entamée. Bien peu considérables encore sont les points de contact des blancs avec les indigènes qui vivent sur cet immense territoire.

Le jour où l'augmentation du nombre des fonctionnaires permettra d'entreprendre l'œuvre véritable de civilisation, qui nécessitera une intervention progressive dans la vie poli-

16

tique, économique, juridique, sociale des tribus, alors seulement se poseront les problèmes et se dresseront les difficultés réelles de la colonisation. Ce jour-là, les défectuosités du recrutement des fonctionnaires congolais apparaîtront évidentes, indiscutables.

TITRE IX

Le pouvoir judiciaire

—

Généralités.

Le pouvoir judiciaire tout entier appartient au Roi-Souverain, qui en a délégué l'exercice, sans en rien réserver, aux différents corps et autorités judiciaires. Ces autorités judiciaires sont :

Le conseil supérieur ;

Le tribunal d'appel ;

Le tribunal de première instance de Boma ;

Les tribunaux territoriaux ;

Le conseil de guerre d'appel ;

Les conseils de guerre.

La justice indigène continue à s'exercer dans certaines limites et sous certaines conditions L'organisation des tribunaux sera seule exposée ici. Les règles de compétence trouveront place dans une autre partie de cet ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL SUPÉRIEUR

Le conseil supérieur a été créé par un décret du 16 avril 1889 (1) et organisé par un décret du 8 octobre 1890 (2). Il

(1) *Bull. off.*, p. 161.
(2) *Bull. off.*, p. 154.

constitue la Cour suprême de l'Etat. Sa compétence est extrêmement variée. Tantôt, il siège comme Cour de cassation, tantôt comme Cour d'appel, tantôt comme tribunal répressif de première instance.

Le conseil supérieur se compose d'un président, de deux vice-présidents, de 15 conseillers, de 10 auditeurs, d'un secrétaire et d'un greffier (1). Tous sont nommés par décret. Aucune condition de capacité ou de nationalité ne limite le choix du Roi-Souverain.

En fait, à l'heure actuelle, le conseil supérieur se compose en majorité de Belges et de quelques étrangers.

Les auditeurs n'ont pas voix délibérative. Ils sont chargés des fonctions de rapporteurs et d'officiers du ministère public (2).

Le greffier du Conseil supérieur siège comme tel chaque fois que le Conseil siège comme Cour de justice (3).

Tous les deux ans, dans le courant du mois d'octobre, le Conseil supérieur se réunit en assemblée générale et arrête la composition respective des Cours de cassation et d'appel.

Dix conseillers sont désignés pour faire partie de la Cour de cassation et cinq pour composer la Cour d'appel. Les désignations se font en vertu d'un roulement, chaque conseiller étant appelé, dans un ordre régulier, à siéger pendant un exercice à la Cour d'appel et pendant l'exercice suivant à la Cour de cassation et ainsi de suite (4).

Six auditeurs, désignés de la même façon, sont attachés à la Cour de cassation et quatre à la Cour d'appel (5).

(1) *Bull. off.*, 1898, p. 178.
(2) Décret du 16 avril 1889, *Bull. off.*, art. 4.
(3) *Bull. off.*, 1898, p. 178.
(4) Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, p. 154, art. 4.
(5) Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, art. 5 et 6.

Les désignations ainsi faites sont publiées au *Bulletin officiel*.

§ 1er. — *Conseil supérieur siégeant comme Cour de cassation* (1).

Le président du Conseil supérieur est, de plein droit, président de la Cour de cassation. Il détermine l'ordre dans lequel les conseillers sont appelés à siéger et les auditeurs à faire leur rapport. Il possède la police de l'audience qui est publique, sauf arrêt contraire de la Cour. Les arrêts sont motivés et rendus en séance publique. La Cour de cassation siège au nombre de cinq membres. Toutefois le Souverain s'est réservé (2) le droit d'appeler un plus grand nombre de conseillers à siéger dans *les cas exceptionnels*. Aucune disposition ne règle ce qu'il faut entendre par ces mots.

Conseil supérieur siégeant comme Cour de cassation.

§ 2. — *Conseil supérieur siégeant comme Cour d'appel* (3).

La Cour d'appel est présidée par l'un des vice-présidents du Conseil supérieur, en vertu d'un roulement annuel.

Conseil supérieur siégeant comme Cour d'appel.

Le président détermine l'ordre dans lequel les conseillers sont appelés à siéger et les auditeurs à faire leur rapport. Il a la police de l'audience. Les débats sont publics, sauf arrêt de huis clos. Les arrêts sont motivés et rendus en séance publique.

En matière pénale, le président désigne dans chaque affaire le conseiller rapporteur et l'auditeur chargé de remplir les fonctions de ministère public.

(1) Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, art. 8 à 12.
(2) Décret du 16 avril 1889, *Bull. off.*, 162, art. 5.
(3) Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, p. 154, art. 13 à 19 .

§ 3. — *Conseil supérieur siégeant comme tribunal répressif de première instance.*

Conseil supérieur siégeant comme tribunal répressif.

C'est la Cour d'appel, composée de la façon qui vient d'être indiquée, qui exerce, dans les cas exceptionnels où cette mesure est rendue nécessaire, la juridiction répressive en première et dernière instance (1).

§ 4. — *Des huissiers près le Conseil supérieur.*

Huissiers près le Conseil supérieur.

Les exploits sont faits soit par les huissiers constitués au Congo, soit par les huissiers ayant, d'après la loi belge, compétence pour instrumenter dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (2).

CHAPITRE II

LE TRIBUNAL D'APPEL

Tribunal d'appel.

Un tribunal d'appel est établi, sur le territoire de l'Etat, à Boma (3).

Il est composé d'un président, de deux juges, d'un officier du ministère public et d'un greffier (4)

Dans les matières civiles et commerciales, le tribunal d'appel juge sans l'intervention du ministère public, sauf dans les cas déterminés par la loi où il agit par voie d'intervention principale (5).

Le président et les juges titulaires du tribunal d'appel sont

(1) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, p. 57 et 58.
(2) Décret du 6 avril 1893, *Bull. off.*, p. 44, art. 1er.
(3) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, art. 1er.
(4) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, p. 104, art. 2.
(5) Ordonnance du 14 mai 1886, art. 3, *Bull. off.*, 1886, p. 90.

nommés par décret (1) pour un terme de cinq ans (2). Ces cinq années courent de la date du décret de nomination.

Pour pouvoir être nommé président ou juge titulaire du tribunal d'appel, il faut avoir 30 ans accomplis, être docteur en droit et avoir suivi le barreau, occupé des fonctions judiciaires ou enseigné le droit dans une université pendant au moins cinq ans (3). La nomination n'est subordonnée à aucune condition de nationalité. En fait, à l'heure actuelle, deux des juges du tribunal d'appel sont étrangers, le président est Belge.

Le tribunal rend ses jugements au nombre fixe de trois juges (4).

Le président du tribunal d'appel jouit d'un traitement de 15,000 à 25,000 francs. Les juges touchent de 10,000 à 20,000 francs, non compris les frais ordinaires de nourriture (5).

Les fonctions du ministère public près du tribunal d'appel sont remplies par un procureur d'Etat (6) qui est chef du Parquet. L'organisation du Parquet fera l'objet d'un chapitre séparé.

Le greffier du tribunal d'appel est nommé par le Gouverneur général (7).

Les président, juges du tribunal d'appel prêtent, avant d'entrer en fonctions, serment « d'observer les décrets et ordonnances de l'Etat et de remplir fidèlement et loyalement les fonctions qui leur sont confiées ». Ce serment est prêté

(1) Décret du 21 avril 1896, art. 3.
(2) Ibid., art. 4.
(3) Ibid., art. 5.
(4) Ibid., art. 7.
(5) Ibid., art. 20.
(6) Ibid., art. 9.
(7) Décret du 21 avril 1896, art. 14.

verbalement ou par écrit entre les mains du Gouverneur général. Le procureur d'Etat prête le même serment dans la même forme ; le greffier le prête entre les mains du président du tribunal (1).

En cas d'absence, maladie ou empêchement, le président du tribunal d'appel est remplacé par le plus ancien juge ; les juges et le procureur d'Etat sont remplacés par un suppléant désigné par le Gouverneur général (2).

§ 1er. — *Des huissiers près le tribunal d'appel.*

Huissiers. Le tribunal d'appel désigne les agents remplissant auprès de sa juridiction les fonctions d'huissier (3).

CHAPITRE III

DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE

Tribunal de première instance. Il n'y a, pour tout le territoire de l'Etat, qu'un seul tribunal de première instance. Il a son siège à Boma (4). Il peut toutefois siéger dans toutes les localités de son ressort lorsque l'exige la bonne administration de la justice (5).

Le tribunal de première instance est composé d'un juge, d'un officier du ministère public et d'un greffier (6).

Les juges de première instance sont nommés et révoqués par décret (7). La nomination est faite pour un terme de cinq ans à courir du décret de nomination (8).

(1) Décret du 21 avril 1896, art. 16. — Décret du 27 avril 1889, art. 54.
(2) Ibid., art. 13.
(3) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, art. 47 et 48.
(4) Décret du 21 avril 1896, *Bull off.*, p. 104, art. 21.
(5) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, art. 2.
(6) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, p. 104, art 1er.
(7-8) *Ibid.*, art. 3 et 4.

Recrutement de la magistrature.

Nul ne peut être nommé définitivement dans la magistrature s'il n'est âgé de 25 ans au moins, s'il n'est docteur en droit, n'a rempli les fonctions de juge suppléant de première instance ou de substitut suppléant au Congo, pendant deux ans et demi au moins. Il faut en outre avoir subi un examen, dans les conditions déterminées par le Secrétaire d'Etat. Cet examen comprend la présentation et la défense d'un mémoire sur un sujet de droit ou de législation spéciale au Congo. Le candidat choisit librement son sujet (1).

D'après l'économie de la législation actuelle, les magistrats sont nommés à titre de suppléants ; c'est seulement après un séjour au Congo et à la condition d'avoir satisfait à un examen que la nomination définitive est faite par décret. Des exceptions à ce système peuvent être consacrées par décret spécial.

Les juges titulaires de première instance touchent de 8,000 à 10,000 francs de traitement (2). Ils prêtent serment (3) dans les mêmes formes que les juges d'appel et sont remplacés en cas d'absence (4), de maladie ou autre empêchement par un suppléant désigné par le Gouverneur général. Les fonctions du ministère public près le tribunal de première instance sont remplies par un substitut du procureur d'Etat (5).

Les greffiers sont désignés et prêtent serment conformément aux règles indiquées plus haut. Ils touchent un traitement de 1,800 à 3,000 francs (6).

(1) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, art. 6.
(2) *Ibid.*, art. 20.
(3) *Ibid.*, art. 16.
(4) *Iibid.*, art. 13.
(5) *Iibid.*, art. 11.
(6) *Ibid.*, art. 14, 16, 20

§ 1er. — *Des huissiers près le tribunal de 1re instance*

Huissiers. Le tribunal de première instance désigne les agents remplissant auprès de sa juridiction les fonctions d'huissier (1).

CHAPITRE IV

DES TRIBUNAUX TERRITORIAUX

Tribunaux territoriaux. A l'origine, il y avait entre les tribunaux territoriaux et le tribunal de première instance de Boma, des différences très grandes. Les tribunaux territoriaux étaient, et sont encore, à l'heure actuelle, censés avoir été institués pour remplacer le tribunal de première instance sur certaines parties du territoire. Leur passé. Le décret du 27 avril 1889 (2) porte, en effet, que lorsque, à raison de la difficulté des communications le tribunal de première instance est empêché de siéger régulièrement dans certaine partie de son ressort, le Gouverneur général peut autoriser le suppléant qu'il désignera à y siéger d'une manière permanente, comme juge *territorial* et avec telle juridiction territoriale qu'il désignera. Dans ce cas, le Gouverneur général déterminait la composition du tribunal et en fixait la procédure. Le décret du 21 avril 1896 a aboli cette fiction et fait disparaître une différence essentielle entre les deux espèces de juridictions en donnant (3) aux tribunaux territoriaux la même composition qu'au tribunal de première instance. Ils sont formés actuellement d'un juge, d'un officier du ministère public et d'un greffier, sauf dérogation que le Gouverneur général peut y apporter dans les cas d'absolue nécessité résultant de l'insuffisance du personnel (4), en vertu Leur avenir. de la disposition précitée du décret du 27 avril 1889. Il est

(1) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, p. 88, art. 47, 48.
(2) *Bull. off.*, p. 88, art. 5.
(3) *Bull. off.*, p. 104, art. 1er.
(4) *Bull. off.*, 1897, p. 2.

probable que le temps contribuera de plus en plus à rapprocher les tribunaux territoriaux du tribunal de première instance. Déjà, les juges et l'officier du ministère public des tribunaux territoriaux sont docteurs en droit et offrent les mêmes garanties de capacité que ceux du tribunal de première instance. La seule différence est le plus souvent que le juge et le substitut du procureur d'Etat ne portent que le titre de juge et de substitut suppléant.

C'est le Gouverneur général qui détermine les tribunaux auxquels sont attachés les juges (1).

Le traitement des juges suppléants de première instance et des substituts suppléants s'élève de 5,000 à 8,000 francs (2).

Les règles exposées précédemment au sujet du serment et de la suppléance s'appliquent dans les mêmes conditions au personnel des tribunaux territoriaux (3).

Il en est de même pour les greffiers et les huissiers (4).

Un arrêté du Gouverneur général (5) a établi les tribunaux territoriaux suivants :

Matadi —	Ressort :	districts des Cataractes et de Matadi.
Léopoldville. —	»	districts du Stanley-Pool et du lac Léopold II.
Coquilhatville. —	»	districts de l'Équateur et de l'Ubangi.
Nouvelle-Anvers. —	»	district des Bangalas.
Basoko. —	»	districts de l'Aruwimi et de l'Uellé.

(1) *Bull. off.*, art. 3.
(2) *Ibid.*, art. 20.
(3) *Supra*, p. 253. Décret du 21 avril 1896, art. 13 et 16.
(4) *Supra*, p. 254. Décret du 21 avril 1896, art. 14, 15, et décret du 27 avril 1889, art. 47 et 41.
(5) 31 juillet 1897, *Bull. off.*, 297.

Stanley Falls. —	Ressort :	district des Stanley-Falls moins la zone du Tanganika
Albertville	»	la zone du Tanganika.
Lusambo	»	district du Lualaba.
Popokabaka	»	district du Kwango oriental.
Mayombe	»	la zone du Mayombe (1).

CHAPITRE V

LES CONSEILS DE GUERRE DE 1re INSTANCE

Conseils de guerre. Les conseils de guerre sont composés d'un juge, d'un officier du ministère public et d'un greffier (2). Ils sont institués dans les localités désignées par le Gouverneur général qui détermine leur compétence territoriale (3). Dans le ressort des tribunaux répressifs ordinaires [tribunal de 1re instance et tribunaux territoriaux], le juge et l'officier du ministère public sont de droit juge et officier du ministère public du conseil de guerre, à moins que le Gouverneur général n'en décide autrement. Le juge du conseil nomme le greffier (4).

En dehors du ressort des tribunaux répressifs ou dans certaines régions distraites de ce ressort par le Gouverneur général, les commissaires de district ou les chefs d'expédition dûment commissionnés à cet effet, remplissent les fonctions de juges (5). Ils désignent l'officier du ministère public et le greffier, mais l'absence d'officier du ministère public n'est pas une cause de nullité de la procédure (6).

(1) Arrêté du 26 mars 1898, *Bull. off.*, p. 148.
(2) Décret du 21 avril 1896, art 1er.
(3) Décret du 22 déc. 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 14, art. 1er.
(4) *Ibid.*, art. 3 et 4.
(5-6) *Ibid.*, art. 3, 4, 5.

Les dispositions relatives au serment s'appliquent au personnel des conseils de guerre (1).

Il y a actuellement (2) au Congo plus de vingt-quatre conseils de guerre.

CHAPITRE VI

DU CONSEIL DE GUERRE D'APPEL

La connaissance des décisions des conseils de guerre frappées d'appel est déférée (3) à un autre conseil de guerre siégeant à Boma. Ce conseil de guerre d'appel est composé du président du tribunal d'appel et de deux autres membres désignés par le Gouverneur général et possédant le rang d'officier. Le procureur d'Etat remplit les fonctions de ministère public auprès de ce conseil. Les fonctions de greffier sont exercées par le greffier du tribunal d'appel. Conseil de guerre d'appel.

CHAPITRE VII

LE PARQUET

Les fonctions d'officier du ministère public sont exercées par un procureur d'Etat assisté de substituts et de substituts suppléants (4). Parquet.

La nomination aux fonctions de procureur d'Etat est subordonnée (5) aux conditions suivantes : avoir 27 ans au

(1) Décret du 22 déc. 1888, *Bull. off.*, 1889, art. 7.

(2) Arrêté du 4 août 1897, *Bull. off.*, 299 ; — Arrêté du 20 nov. 1897, *Bull. off.*, 98, p. 23; — Arrêté du 21 janvier 1898, *Bull. off.*, p. 124; — Arrêté du 9 février 1898. *Bull. off.*, p. 125; — 2 juin 1898, *Bull. off.*, p, 187.

(3) Décret du 24 déc. 1896, *Bull. off.*, 1897, p. 74.

(4) *Ibid.* 21 avril 1896, art. 3.

(5) *Ibid.*, art. 10.

moins, et réunir les autres conditions requises pour être nommé juge titulaire du tribunal d'appel.

Les substituts du procureur d'Etat sont nommés par décret et attachés au personnel de tel ou tel tribunal par le Gouverneur général. La nomination définitive est subordonnée aux mêmes conditions que la nomination des juges titulaires de première instance (1).

Le procureur général exerce ses fonctions sous la haute autorité du Gouverneur général (2), et les substituts agissent (3) sous la surveillance et la direction du procureur d'Etat. Ils lui transmettent copie de tous les jugements rendus par les différents tribunaux et les conseils de guerre.

Les dispositions relatives à la suppléance et au serment s'appliquent aux membres du parquet.

Le procureur d'Etat touche un traitement de 10 à 20,000 fr. Les autres membres du parquet de 5,000 à 8,000 francs (4).

CHAPITRE VIII

L'INSPECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

Inspection des services judiciaires.

Par un arrêté en date du 11 avril 1897 (5), le président actuel du tribunal d'appel de Boma est chargé d'une haute inspection sur tous les services judiciaires, notamment sur le fonctionnement des tribunaux, du parquet et des greffes, sur la tutelle et la protection des indigènes, les services des successions, de l'état civil et du notariat.

Il exerce certains pouvoirs disciplinaires sur le personnel

(1) Décret du 21 avril 1896, *Bull. off.*, art. 11 et 6.
(2) *Ibid.*, art. 9.
(3) *Ibid.*, art. 12.
(4) *Ibid.*, art. 20.
(5) *Bull. off.*, p. 173.

de la justice. Ces pouvoirs sont déterminés par le Secrétaire d'Etat.

CHAPITRE IX

JURIDICTIONS INDIGÈNES

Juridictions indigènes.

Les décrets organiques de la juridiction civile et de la juridiction pénale, loin d'avoir supprimé les juridictions indigènes, les ont laissé subsister, en matière civile et en matière répressive, dans une mesure et dans des conditions qui seront exposées plus loin (1). Cette juridiction indigène est exercée par les chefs locaux qui appliquent les coutumes locales. Il y a donc, dans la mesure où ces juridictions subsistent, une véritable délégation tacite de certains pouvoirs judiciaires aux tribunaux indigènes.

En réalité, l'immense majorité de la population congolaise continue à être jugée par ses chefs et conformément à ses usages. C'est là un principe sage et qu'on doit entièrement approuver L'intervention dans la vie juridique des indigènes présente de telles difficultés et de tels dangers qu'elle doit se faire lentement et avec la plus grande prudence. Actuellement, le Gouvernement congolais ne s'abstient que parce que l'occupation du pays n'est pas encore assez effective. Puisse-t-il persister dans la même ligne de conduite quand il sera à même d'imposer son intervention !

---

(1) Décret du 27 avril 1889, art. 85. Ordonnance du 14 mai 1886, *Bull. off.*, p. 90, art. 1er et 4, modifiés par le décret du 11 janvier 1898, *Bull. off.*, p. 37.

TITRE X

L'Armée

—

Généralités.

Le Gouvernement dispose, pour le service de l'ordre public et pour la défense du territoire, de forces militaires différemment organisées.

L'armée régulière s'appelle la *force publique;* elle est renforcée par l'existence d'une *réserve* et d'un *corps de réserve*. Dans les cas de grand et pressant danger, le Gouverneur général pourrait disposer d'une *force publique auxiliaire* et de *milices indigènes*.

Il y aura lieu aussi de dire quelques mots des *corps de volontaires* et de la *compagnie auxiliaire du chemin de fer*.

CHAPITRE PREMIER

LA FORCE PUBLIQUE (1)

La force publique se compose de volontaires et de miliciens.

Le décret du 30 juillet 1891 porte que le recrutement de l'armée régulière a lieu par des engagements volontaires et par des levées annuelles d'hommes soumis à l'impôt militaire et appelés miliciens.

Le Souverain désigne chaque année le chiffre du contingent

(1) Décrets organiques : Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, p. 251.
Décret du 17 nov. 1888, *Bull. off.*, p. 294.
Décret du 30 juill. 1891, *Bull. off.*, p. 230.

et le Gouverneur général, tenant compte, d'une part, de ce chiffre et, de l'autre, du nombre des volontaires, complète le contingent en fixant le nombre des miliciens qui seront appelés sous les armes (1).

Les volontaires sont recrutés soit à la côte d'Afrique, soit sur le territoire de l'Etat La durée de l'engagement varie. Elle peut être de quatre ans et plus ; dans ce cas, les engagés sont appelés volontaires à long terme. Les volontaires peuvent s'engager aussi pour un terme moindre. La durée totale de l'engagement ne peut dépasser 7 ans. Le volontaire ne passe un temps plus long au service qu'en contractant un nouvel engagement. **Volontaires.**

Les volontaires sont entretenus, nourris et équipés aux frais du Gouvernement. Le contrat d'engagement stipule le montant de leur solde, qui varie, dans des limites fixées par le gouvernement, suivant le lieu de recrutement, la race de l'engagé, etc., etc.

Le terme de *volontaires* en tant qu'appliqué aux engagés recrutés sur le sol de l'Etat, n'a qu'une exactitude relative. Il suppose nécessairement un acte volontaire de la part du chef de la tribu à laquelle appartient l'engagé, mais il ne suppose pas nécessairement un acte libre chez ce dernier. Souvent les volontaires ne s'engagent pas ; leur chef les engage.

A l'origine de l'Etat, les soldats étaient des noirs, recrutés par voie d'engagement volontaire sur divers points de la côte orientale ou de la côte occidentale d'Afrique. Ce recrutement coûtait fort cher et il rencontra à certains moments de grands obstacles de la part des autorités coloniales des pays où il s'effectuait. C'est alors que naquit l'idée de recruter la **Miliciens.**

(1) Décret du 30 juillet 1891, art. 1 et 2.

17

force publique sur le territoire et parmi les populations de l'Etat.

L'impôt militaire est aussi légitime en Afrique qu'en Europe et l'on a de plus constaté que le service militaire constitue un très puissant et très efficace moyen de civilisation des races inférieures. Il les accoutume au travail, leur donne des habitudes d'ordre et de propreté, et crée en eux des besoins de confort. D'un autre côté, la milice congolaise est moins coûteuse qu'une armée de volontaires et l'expérience a montré que les miliciens ne sont inférieurs en rien aux soldats étrangers et leur sont même souvent supérieurs en qualités militaires. La proportion des volontaires a donc constamment diminué ; ils sont actuellement moins nombreux que les miliciens, et il est probable que le gouvernement s'efforcera de la réduire encore.

Modes de recrutement.

Le Gouverneur général (1) détermine annuellement les districts où s'opère la levée ainsi que la proportion à fournir par chacun ; il désigne également, dans chaque district, les localités où s'opère la levée ainsi que le nombre d'hommes à procurer par chacune d'elles.

C'est le commissaire de district qui est chargé de faire les levées et qui décide, d'accord avec les chefs indigènes, du mode suivant lequel elles s'opèrent (2). Le décret ordonne de recourir au tirage au sort chaque fois que l'organisation des tribus le rend possible. Dans les autres cas, c'est le chef du village qui, agissant d'autorité, désigne ceux de ses hommes qui seront soldats. Ce procédé est le plus fréquent si même il n'est pas le seul qui soit suivi.

Les miliciens ne peuvent être incorporés ni avant l'âge de

(1) Décret du 30 juillet 1891, art. 3.
(2) Ibid., art. 4.

quatorze ans ni après l'âge de trente ans accomplis (1). Ils doivent réunir les conditions physiques nécessaires pour être propres au métier militaire.

Durée du service actif.

La durée du service actif est de cinq années. A l'expiration de ce terme, les hommes font partie de la réserve et du corps de réserve dans les conditions qui seront déterminées ci-après. Des précautions sont prises pour que la durée de service prescrite ne puisse être dépassée. Tout homme incorporé dans l'armée régulière est immatriculé dans les contrôles de la force publique (2). Il lui est délivré un livret où sont enregistrées les dates d'entrée au service, etc. De plus, il est interdit aux officiers et fonctionnaires de garder sous les drapeaux les hommes qui ne sont plus portés sur les contrôles ou dont le terme de service est expiré. Toute infraction à cette règle peut être frappée de peines s'élevant jusqu'à six mois de servitude pénale (3).

Les miliciens sont entretenus et équipés aux frais de l'État et ils touchent une solde journalière de 21 centimes (4).

Mesures protectrices des miliciens.

De grandes précautions ont été prises pour sauvegarder les miliciens contre les violences des officiers et des sous-officiers blancs et indigènes. Les statistiques judiciaires annuelles enregistrent des condamnations prononcées contre des fonctionnaires qui se rendent coupables de sévices envers les soldats et, d'un autre côté, l'étoile de service n'est pas accordée aux agents convaincus de brutalités envers les indigènes. Le règlement disciplinaire de la force publique prévoit le fouet, comme punition sévère pour les noirs. Les peines varient de douze coups à cent coups. Il ne peut être appliqué aux délinquants plus de cinquante coups de fouet le

(1) Décret du 30 juillet 1891, art. 5.
(2) Ibid., art. 7.
(3) Ibid., art. 10,
(4) Ibid., art. 8.

même jour. L'application du fouet est interrompue aussitôt qu'une plaie a été produite ou qu'une syncope est survenue.

L'instruction militaire se donne, pour les miliciens et engagés à long terme, dans des camps d'instruction. Il importe d'ajouter, pour donner une idée nette de la vie du soldat congolais, qu'il peut se marier et même, en règle générale, se faire accompagner en expédition par sa femme.

Unité tactique. L'unité tactique de la force publique est la compagnie (1). La compagnie compte ordinairement de 100 à 150 soldats, plus 40 à 60 ouvriers militaires. Les compagnies à effectif renforcé comptent de 200 à 250 soldats, plus 40 à 60 ouvriers militaires (2).

Une compagnie a comme cadre européen : un capitaine ou lieutenant commandant, un lieutenant ou sous-lieutenant, un sergent-major et un sergent. Le cadre indigène comprend deux sergents, quatre à six caporaux. Les compagnies à effectif renforcé comptent en plus un officier et un sous-officier blancs et un sergent et trois caporaux indigènes (3).

Il y a, outre les compagnies actives, une compagnie de dépôt ou d'instruction dont le siège est à Boma et qui est chargée de l'administration de la force publique (4).

L'état-major de la force publique comprend (5) quelques officiers ; il est dirigé par le commandant de la force publique qui, sous l'autorité du Gouverneur général, administre le personnel et le matériel de l'armée.

Le Gouverneur général, en sa qualité de commandant

(1) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, 1888, p. 251, art. 2.
(2) Décret du 17 nov. 1888, *Bull. off.*, p. 294, art. 4.
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 3.
(5) *Ibid.*, art. 2.

suprême de la force publique, en répartit les unités entre les différents districts (1).

CHAPITRE II

LA RÉSERVE DE LA FORCE PUBLIQUE (2)

La réserve se compose des miliciens qui ont accompli leur terme de cinq années dans l'armée active. Ces cinq années courent à partir de la date de l'incorporation. Le milicien passe d'office dans la réserve. Réserve.

La réserve de l'armée active est constituée dans chaque district ou zone (3). Le milicien de la réserve reçoit les mêmes allocations que celui qui est en activité de service. Il reçoit, à proximité de sa garnison, une parcelle de terrain qu'il cultive à son profit et qui lui est allouée gratuitement pour tout le temps passé sous les armes (4). Organisation actuelle.

Il est exempté des expéditions lointaines et des exercices militaires dans la mesure déterminée par l'autorité administrative du district. Sa femme est exemptée de tout travail. Elle reçoit la ration journalière (5).

Les miliciens faisant partie de la réserve sont renseignés, dans chaque compagnie, dans un registre matricule spécial (6).

Le milicien qui a terminé ses deux ans dans la réserve de l'armée active est versé d'office au corps de réserve, à moins qu'il ne contracte un nouvel engagement de trois ans au moins dans l'armée active (7).

(1) Décret du 5 août 1888, *Bull. off.*, 253, art. 4.
(2) Arrêté du 14 janvier 1896, *Bull. off.*, 288. Cet arrêté est abrogé et remplacé par celui du 26 mai 1898, *Bull. off.*, 191.
(3) Arrêté du 26 mai 1898, *Bull. off.*, 190, art. 2.
(4) *Ibid.*, art. 4.
(5) *Ibid.*, art. 4.
(6) *Ibid.*, art. 5.
(7) *Ibid.*, art. 6.

L'organisation du corps de réserve, telle qu'elle était établie avant que les dispositions précédentes n'entrassent en vigueur, était très défectueuse.

Organisation ancienne.

Le milicien renvoyé en congé illimité pouvait rentrer dans son village. On lui remettait une copie de son livret matricule qu'il faisait viser par le commissaire de district de son lieu d'origine L'autorité administrative de chaque district tenait note avec précision du lieu de résidence du réserviste, afin de pouvoir, le cas échéant, lui transmettre les ordres de rejoindre, quand il était rappelé sous les drapeaux en vertu d'une décision du Gouverneur général.

Cette organisation de la réserve ne pouvait être que théorique au Congo. Elle peut être bonne en Europe, où les villages sont rapprochés, où les moyens de communication rapide sont nombreux, où la population est fixe et où les changements de résidence peuvent être facilement contrôlés. Rien de tout cela n'existe au Congo et il en résultait qu'en règle générale, une mobilisation utile de la réserve de la force publique était impossible. Ce sont ces raisons, en même temps que la nécessité de consolider la force publique par la présence de vieux soldats, qui ont amené la création du corps de réserve.

CHAPITRE III

LE CORPS DE RÉSERVE (1)

Corps de réserve.

Le corps de réserve, qui est indépendant de la réserve, constitue une espèce de réserve territoriale appropriée aux conditions spéciales de l'organisation des sociétés africaines.

Recrutement.

Il se compose : 1° des miliciens ayant achevé leur terme de service dans l'armée active et dans la réserve de l'armée active ; 2° de miliciens recrutés par des levées annuelles con-

(1) Décret du 18 janvier 1898, *Bull. off.*, 7.

formément aux règles exposées plus haut ; 3° de volontaires engagés pour entrer directement dans le corps de réserve. Celui-ci ne se compose donc d'anciens soldats que dans une certaine proportion. Le reste du contingent est formé de miliciens et de volontaires spéciaux.

Le chiffre du contingent est fixé par le Roi tous les ans et les levées d'hommes destinées à alimenter la réserve sont ordonnées par le Gouverneur général dans la limite de ce contingent (1).

Les hommes incorporés dans la réserve sont âgés de 14 à 35 ans (2). La durée du service varie de façon à ce que la durée maximum du service militaire soit de douze années. Les anciens miliciens y sont versés pour cinq ans (5 + 2 + 5). Les miliciens levés pour être incorporés directement dans la réserve y passent douze années (3). Quant aux volontaires, ils peuvent y être incorporés pour une durée moindre (4). **Durée du service.**

Le corps de réserve est un corps d'agriculteurs soldats. Il tient garnison dans les régions désignées par le Souverain, sur l'avis du Gouverneur général (5). Il est divisé en groupes de 150 hommes, dont chacun compose un village où les réservistes sont établis avec leur famille. Chaque village est soumis à un chef choisi parmi les anciens sous-officiers méritants de la force publique. Chaque groupe de dix villages est placé sous l'autorité d'un officier de la force publique aidé d'un ou deux sous-officiers. Enfin, l'ensemble du corps de réserve est placé sous le commandement supérieur d'un officier nommé par le Souverain (6). **Organisation.**

(1) Décret du 18 janvier 1898, *Bull. off.*, art. 2.
(2) *Ibid.*, art. 3.
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 4.
(5) *Ibid.*, art. 6.
(6) *Ibid.*, art. 6.

Les hommes qui possèdent une instruction militaire complète sont versés directement dans les villages. Les autres sont exercés pendant six mois avant d'y être répartis. On les tient en haleine par des exercices périodiques et des exercices d'ensemble. De cette façon, le jour où il y a lieu de les mobiliser, ils peuvent former des compagnies possédant une valeur militaire (1). Le Gouverneur général peut ne mobiliser qu'une partie du corps de réserve. Dans ce cas, il fixe le contingent qui doit être fourni par chaque village (2).

Pendant la durée de l'instruction militaire, les hommes sont traités et payés comme les soldats. Il en est de même pendant les périodes de mobilisation. De plus, dans ce cas, leurs femmes reçoivent une allocation mensuelle de deux francs.

Voilà pour le métier de soldat. Il reste à examiner quel est la vie du réserviste, au village, en temps de paix (3).

Cultures du corps de réserve.

Il cultive le sol. Il établit des cultures sur les terres domaniales. Les détails de cette dernière organisation doivent être réglés par des règlements d'administration du Gouverneur général (4) qui n'ont pas encore été pris ou publiés

Les hommes reçoivent une solde mensuelle de deux francs, plus un supplément d'un franc pour leur femme. Il leur est attribué en outre, du chef de la culture des terres domaniales, certaines allocations en argent ou en nature (5).

Ils sont soumis, pendant toute la durée de leur service dans la réserve, au régime de la discipline militaire (6). A l'expiration de leur terme d'engagement ou de service, ils sont rayés des contrôles et la protection de l'Etat leur est

(1) Décret du 18 janvier 1898, *Bull off.*, art. 7.
(2) *Ibid.*, art. 6.
(3) *Ibid.*, art. 9.
(4) *Ibid.*, art. 13.
(5) *Ibid.*, art. 9.
(6) *Ibid.*, art. 10.

assurée contre toute atteinte que les chefs indigènes voudraient porter à leur liberté individuelle (1).

L'organisation du corps de réserve est récente. Les résultats n'en peuvent pas encore être appréciés, mais elle soulève des critiques graves. Cette organisation est critiquab'e.

D'abord, n'y a-t-il pas danger à donner l'éducation militaire et à laisser des armes à un assez grand nombre d'indigènes qui ne seront pas soumis constamment à un contrôle effectif d'officiers européens? Jusqu'à quel point le sous-officier indigène, devenu chef de village, jouira-t-il d'ascendant sur ses hommes? Jusqu'à quel point pourra-t-il se faire obéir et maintenir l'ordre parmi ses sujets? Il y aura seulement trois blancs pour surveiller dix villages, soit quinze cents soldats, sans compter les femmes et les enfants! Ce chiffre semble d'autant plus insuffisant, que la création et l'entretien des cultures imposés aux réservistes ne manqueront pas de créer des oppositions et des conflits d'intérêts. L'avenir dira la valeur de cette création intéressante; dans sa forme actuelle, elle semble peu pratique. Elle mérite des reproches d'un ordre plus élevé.

Les miliciens congolais sont soumis au service militaire pendant douze années. Pendant douze années, ils sont expropriés de leur liberté, enlevés à leur milieu, éloignés de leurs villages. En fait, ils deviennent, par leur enrôlement, définitivement étrangers à leurs tribus; après un éloignement aussi long, comment pourraient-ils encore y rentrer?

Cet impôt militaire est excessif. Les règles de recrutement adoptées en 1891 prouvent que le gouvernement congolais estimait qu'il serait inhumain d'exproprier les indigènes de leur liberté pendant plus de sept années. Il attachait une telle importance à cette limitation du temps de service qu'il menaçait de peines sévères ceux de ses officiers et de ses fonction-

(1) Décret du 18 janvier 1898. *Bull. off.*, art. 11.

naires qui ne libéreraient pas immédiatement les soldats dont le temps de service serait expiré. En 1898, le même gouvernement viole le principe qu'il avait établi et impose à ses soldats un supplément de servitude militaire de cinq années! Et ces soldats doivent, pendant cinq années pour les uns, pendant douze années pour les autres, cultiver les terres gouvernementales, au profit de l'Etat, tout en restant placés sous le joug de la sévère discipline militaire !

De telles conceptions doivent être combattues au nom du principe d'humanité. Elles peuvent produire des résultats à certains points de vue excellents. Il importe peu : les résultats n'ont jamais légitimé les moyens.

CHAPITRE IV

LES MILICES INDIGÈNES

Milices indigènes.

Le décret organique de la force publique (1) porte qu'il sera créé, outre les compagnies régulières, des corps permanents de *milices indigènes* soumis à la discipline militaire. Les milices indigènes sont créées dans les districts désignés par le Gouverneur général. Elles sont réparties en compagnies et en pelotons, et leurs cadres sont placés, dans chaque district, sous le commandement supérieur d'officiers de la force publique régulière.

Le décret ajoute que l'organisation des milices sera réglée par le Gouverneur général, mais aucun arrêté sur la matière n'a été publié jusqu'à ce jour.

CHAPITRE V

LA FORCE PUBLIQUE AUXILIAIRE (2)

Force publique auxiliaire.

Le décret du 17 novembre 1888 a prévu la création éven-

(1) Décret du 17 nov. 1888, *Bull. off.*, 194, art. 8.
(2) *Ibid.*, p. 294, art. 9.

tuelle, dans les cas d'urgente nécessité où la sécurité publique l'exigerait, d'une force publique auxiliaire. Cette force publique auxiliaire serait composée de tout le personnel de l'Etat, tant fonctionnaires que travailleurs, tant blancs que noirs, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces hommes ne seraient pas versés dans la force publique; ils seraient constitués en unités distinctes, commandées au besoin par des fonctionnaires n'appartenant pas à l'armée régulière et qualifiés, dans ce cas, d'officiers et de sous-officiers auxiliaires.

Cette force armée serait soumise aux lois et règlements militaires pendant toute la durée de sa présence sous les drapeaux.

Le droit de requérir la constitution de la force publique auxiliaire appartient, dans les districts de Boma, Banana et Matadi, au commandant de la force publique, dûment autorisé dans chaque cas par le Gouverneur général. Dans les autres districts, les réquisitions sont faites par les commissaires de district.

On voit, par les grandes lignes de cette organisation, que la force publique auxiliaire ne fait point partie de l'armée régulière et que la mesure extrême de sa réquisition ne se conçoit que dans les cas de danger pressant et de suprême nécessité. A notre connaissance, elle n'a jamais été constituée jusqu'ici.

CHAPITRE VI

CORPS DE VOLONTAIRES

Le désir de combattre énergiquement la traite a fait introduire en 1888 (1), dans la législation de l'Etat, des dispositions Corps de volontaires.

(1) Décret du 20 octobre 1888, *Bull. off.*, p. 277.

prévoyant et autorisant la création de corps de volontaires. Aujourd'hui que la vigoureuse attitude du Gouvernement et la bravoure des officiers et soldats de la force publique ont écrasé la traite, il est permis de ne pas s'arrêter longtemps à cette matière.

La formation des corps était subordonnée à l'autorisation, toujours révocable, du Souverain. Les volontaires devaient être agréés par le Gouvernement et accepter la discipline militaire. Ils étaient placés sous les ordres immédiats d'un commandant et sous l'autorité supérieure d'un fonctionnaire désigné à cet effet par le Souverain. Le commandant et les officiers du corps étaient nommés par le Roi.

Le *Bulletin officiel* ne signale aucune formation de corps de volontaires. Le décret de 1888 est donc resté lettre morte.

CHAPITRE VII

COMPAGNIE AUXILIAIRE DU CHEMIN DE FER (1)

Compagnie auxiliaire du chemin de fer.

Il a été créé en 1890, sous le nom de « Compagnie auxiliaire du chemin de fer », un corps spécialement destiné à la protection et à la garde de la voie ferrée joignant le haut fleuve au Bas-Congo. Ce corps est recruté parmi les travailleurs du chemin de fer. L'effectif primitif était fixé à cinquante hommes, mais le Gouverneur général avait pouvoir de l'augmenter.

La compagnie est commandée par un officier de la force publique, dont la solde est à la charge de l'Etat. Tous les autres frais pour les cadres et la troupe incombent à la Compagnie du chemin de fer.

(1) Décret du 14 février 1891, *Bull. off.*, p. 73. — Id., 9 août 1891, *Bull. off.*, p. 124.

Les commissaires de district peuvent, en cas d'urgence et s'ils ne disposent pas de troupes régulières suffisantes, requérir pour le maintien de l'ordre les fractions de la compagnie auxiliaire stationnées dans leur district. Dans les circonstances graves et sur la décision du Gouverneur général, toute la compagnie ou partie de la compagnie auxiliaire peut être mobilisée et adjointe aux troupes régulières.

Les travaux du chemin de fer sont aujourd'hui complètement achevés et la voie est ouverte au trafic. Aussi est-il probable que la compagnie auxiliaire, dont la tâche est considérablement réduite, disparaîtra dans un temps plus ou moins long.

TITRE XI

L'Instruction publique

CHAPITRE PREMIER

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Colonies d'enfants indigènes.

Les seuls établissements publics d'instruction générale sont les colonies d'enfants indigènes. L'Etat les a créées dans le but de donner asile aux enfants victimes de la traite, aux orphelins, aux petits malheureux délaissés ou abandonnés, ainsi qu'à ceux envers qui leurs parents ne remplissent pas leurs devoirs d'entretien et d'éducation (1). Le gouvernement a assumé la tutelle de tous ces enfants, entrepris de leur procurer des moyens d'existence et de pourvoir à leur éducation pratique et à leur établissement (2).

Il a créé à cet effet les colonies agricoles et professionnelles d'enfants indigènes où sont recueillis tous les enfants désignés plus haut ainsi que ceux qui — sans se trouver dans les conditions requises — solliciteraient leur admission (3).

Organisation.

En échange de l'entretien, de la nourriture, du logement, des soins médicaux, de l'éducation et de l'instruction qui leur sont donnés gratuitement, les enfants restent soumis jusqu'à l'âge de 25 ans à la tutelle de l'Etat. Ils doivent rester à sa

(1-2) Décret du 12 juillet 1890, *Bull. off.*, 120, art. 1er.
(3) *Ibid.*, art. 2.

disposition jusqu'à l'expiration de leur vingt-cinquième année et sont astreints aux travaux que le Gouverneur général détermine (1).

Chaque colonie est dirigée par un directeur et un sous-directeur nommés par le Gouverneur général (2). Elle compte un effectif maximum de 500 enfants (3). Ceux-ci, pour être admis dans les colonies, doivent être âgés de moins de douze années et être sains et bien portants (4).

Les études sont faites en trois années et divisées en trois cours. Les élèves doublent chaque année d'études si leur âge le permet.

Tous les enfants entrent dans le troisième cours, c'est-à-dire le cours inférieur (5).

Le travail de la journée est réparti de la façon suivante (6) : trois heures sont consacrées aux exercices et aux théories militaires, qui sont, en réalité, le but essentiel de l'enseignement. Trois heures sont consacrées aux classes et aux exercices religieux ; deux heures sont consacrées aux travaux manuels, c'est-à-dire, surtout aux cultures destinées à l'alimentation des colonies.

A la fin de la première année d'études, une commission classe les enfants suivant leurs aptitudes. Ceux auxquels le directeur a reconnu des aptitudes spéciales sont dispensés du service militaire et mis à sa disposition pour recevoir une instruction conforme avec ces aptitudes, soit dans la colonie même, soit en dehors. Mais le nombre des enfants ainsi désignés ne peut dépasser un cinquième de ceux qui sont

(1) Décret du 12 juillet 1890, *Bull. off.*, 120, art. 3.
(2) Arrêté du 23 avril 1892, *Bull. off.*, 188, art. 1er.
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 9.
(5) *Ibid.*, art. 12.
(6) *Ibid.*, art. 10.

présents à la fin de l'année sans avoir doublé l'année d'études. Tous les autres sont destinés au service militaire (1).

Dans le second cours, les élèves continuent à recevoir l'instruction militaire théorique et pratique. Une nouvelle sélection s'opère. Ceux qui ont peu d'aptitude pour le service militaire sont désignés pour être employés, à leur sortie de la colonie, soit comme artisans du service des travaux publics, soit comme auxiliaires de services administratifs. Dès lors ils ne reçoivent plus l'instruction militaire (2).

Les autres enfants dont l'instruction est suffisante passent dans le premier cours. Ils doivent, d'après le programme d'études, après l'expiration de cette année, savoir lire et écrire le français, savoir lire et écrire une langue indigène et connaître les quatre règles fondamentales de l'arithmétique (3).

Les enfants quittent l'école à 14 ans (4). Ceux qui, destinés au service militaire, ont achevé leurs études, sont versés dans l'armée comme instructeurs. Ceux qui n'ont point fini leurs études deviennent soldats. Les enfants désignés pour les services administratifs ou les travaux publics sont dirigés sur les stations où ils doivent être employés.

Appréciation de l'institution.

L'exposé de cette organisation permet d'apprécier l'institution des colonies indigènes. L'Etat les a créées surtout dans son intérêt; ce sont, en première ligne des espèces d'écoles régimentaires destinées à faciliter le recrutement de l'armée. Les petites filles n'y trouvent point place. La formation d'artisans et de comptables n'est qu'un but subsidiaire. Si utiles que soient les colonies d'enfants indigènes, leur organisation n'a pas, il faut le reconnaître, un caractère élevé et

(1) Arrêté du 23 avril 1892, *Bull. off.*, art. 13.
(2) *Ibid.*, art. 13.
(3) *Ibid.*, art. 12.
(4) *Ibid.*, art. 14.

humanitaire. Le service militaire est sans doute, par l'accoutumance au travail et à la discipline qu'il comporte, un puissant élément de civilisation. Il n'est ni le seul ni le plus noble.

L'Etat a pour devoir primordial de songer aussi à l'instruction des enfants noirs en général. Sans doute, il a fallu jusqu'ici pourvoir à des nécessités plus urgentes et plus matérielles. Sans doute encore, faudra-t-il des siècles pour inculquer à la population congolaise des éléments rudimentaires d'instruction. Néanmoins l'Etat ne doit jamais perdre de vue ses devoirs en matière d'enseignement. C'est un but vers lequel il doit tendre dans la mesure de ses ressources. Il serait injuste, jusqu'ici, de lui faire un grief de n'avoir rien fait dans cet ordre d'idées. Mais le temps n'est pas loin où on pourra lui reprocher son inaction. Son autorité est solidement établie, ses ressources ont augmenté. Il est temps qu'il se mette à l'œuvre. Tout reste à faire.

La tâche sera longue, ingrate, difficile. Comment faudra-t-il procéder? Établira-t-on un système de subsides aux institutions privées ou bien y aura-t-il lieu de créer des établissements publics d'instruction? Quelles matières devront comprendre les programmes? L'exemple des colonies étrangères donne à ce sujet des indications dont il y aura lieu de tenir largement compte. Les programmes des écoles européennes ne conviennent nullement aux cerveaux africains. L'enseignement doit être surtout pratique et manuel. Il faut renoncer à la chimère d'enseigner le français. La langue véhiculaire de l'enseignement doit être la langue indigène elle-même. S'il est possible d'enseigner une langue étrangère, que ce soit une langue indigène plus répandue ou plus cultivée. Fautes à éviter.

L'enseignement à donner aux filles devrait rester, pendant longtemps, purement pratique. On ne devrait poursuivre

18

qu'un but : c'est de leur donner des idées de propreté, d'ordre et de confort, afin d'en faire de meilleures femmes et de meilleures mères. Ce serait un immense progrès. Un autre siècle pourra pousser plus loin l'œuvre de relèvement des populations indigènes.

CHAPITRE II

ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS

Établissements privés.

Les missions religieuses s'occupent presque toutes, sinon toutes, de l'instruction des enfants indigènes. Tout ce qui sera dit plus bas (1) des institutions religieuses au point de vue des cultes pourrait trouver sa place ici. Il faut ajouter que si une institution était fondée dans le seul but d'instruire les indigènes sans leur donner en même temps l'enseignement religieux, elle se trouverait dans les conditions voulues pour obtenir la personnification civile.

Dans la situation actuelle, il semble que l'Etat devrait procéder surtout par voie d'encouragement aux missions de toutes les confessions sous forme de subsides qui leur permettraient d'accroître le nombre et l'importance de leurs établissements.

Un décret du 4 mars 1892 (2) permet aux représentants légaux des associations philanthropiques et religieuses de recueillir, dans les colonies agricoles et professionnelles qu'ils dirigent, les enfants indigènes désignés au paragraphe précédent et dont l'Etat a la tutelle. Ils doivent (3), à cet effet, adresser une requête au Gouverneur général et y indiquer le programme de l'instruction professionnelle qui sera donnée aux

(1) *Infra*, p. 280.
(2) Décret du 4 mars 1892, *Bull. off.*, p. 18, art. 1er.
(3) *Ibid.*, art. 1er.

enfants recueillis. L'autorisation est accordée aux établissements privés qui prennent l'engagement de se charger gratuitement de l'entretien des pupilles qu'ils recueillent et de leur donner un enseignement professionnel autant que possible conforme au programme d'enseignement des colonies publiques d'enfants indigènes (1).

Les colonies privées sont soumises à l'inspection de l'Etat (2). Les associations qui les établissent exercent le droit de tutelle au nom de l'Etat jusqu'à ce que les pupilles aient atteint l'âge de 25 ans révolus Jusqu'à cet âge ils sont astreints aux services publics déterminés par le Gouverneur général (3).

L'institution des colonies privées d'enfants indigènes a donc été créée à la fois dans l'intérêt du Gouvernement et des petits indigènes.

---

(1) Arrêté du 3 août 1892, *Bull. off.*, p. 241, art. 2.

(2) *Ibid.*, art. 3.

(3) *Ibid.*, art. 4. Voyez ce qui sera dit plus bas au chapitre de la minorité en droit civil.

TITRE XII

Des Cultes

L'État observe le traité de Berlin.

Le traité de Berlin est rigoureusement observé. Tous les cultes sont libres; les prêtres de toutes les confessions sont traités avec la même faveur. Les indigènes ne sont convertis que par la persuasion et l'exemple. L'article 76 du Code pénal frappe d'emprisonnement et d'amende « toutes personnes qui, par des violences, outrages ou menaces, par des troubles ou des désordres, auront porté atteinte à la liberté des cultes ou à leur libre exercice public et à la liberté de conscience garanties par l'acte général de la conférence de Berlin ».

Instruction aux agents.

Les commissaires de district et tous les agents de l'Etat ont pour instruction de protéger et de favoriser, par tous les moyens dont ils disposent, l'œuvre civilisatrice entreprise par les missionnaires au Congo.

Personnification civile des associations philanthropiques.

Un décret du 28 décembre 1888 (1) a pris une mesure très favorable aux missions religieuses en leur permettant d'acquérir aisément la personnification civile. Ce décret ne s'applique pas seulement aux institutions religieuses; sa protection s'étend à toutes les « institutions et associations scientifiques, religieuses, philanthropiques, etc. » c'est-à-dire à toutes les œuvres qui poursuivent un but humanitaire et désintéressé (2).

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 5.
(2) *Ibid.*, art. 1er.

La personnalité civile doit être demandée par requête adressée au Gouverneur général (1). La requête énonce l'objet spécial en vue duquel l'association a été constituée, la dénomination qu'elle portera ; elle indique son siège qui ne peut être qu'une localité de l'Etat. Requête.

Par une mesure de prudence, la personnification civile n'est accordée qu'aux institutions établies sur le territoire de l'Etat et pour autant qu'elles y conservent des établissements. Si, par exemple, une grande compagnie religieuse belge, comme les jésuites, a des missions au Congo, la personnalité civile est accordée non pas à l'ordre des jésuites, mais à la partie de l'ordre qui est détachée sur le territoire de l'Etat. C'est p our cette raison que les requêtes présentées par une association religieuse en vue d'obtenir la personnification civile doivent être accompagnées de la liste des membres effectifs, c'est-à-dire de ceux qui résident dans l'Etat (2). La qualité de membre effectif d'une association se perd dès qu'on a quitté le territoire (3). Les associations sont tenues de fournir, chaque fois qu'elles en sont requises, une liste donnant les nom, prénoms, profession, nationalité et résidence de tous les membres effectifs (4). Associations qui peuvent obtenir la personnification.

Ce sont les membres effectifs qui désignent, à la majorité, le représentant ou les représentants légaux qui géreront les affaires de l'association (5). Ce mandat est officiellement constaté par une déclaration remise au Gouverneur général et portant la signature de plus de la moitié des membres effectifs. Cette déclaration doit être renouvelée chaque fois qu'un Représentants légaux des associations.

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 5, art. 2.
(2) *Ibid.*, art. 3.
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 4 et 9.
(5) *Ibid.*, art. 5.

changement survient dans la représentation légale de l'association.

Les gérants des associations sont donc censés être toujours les mandataires directs des membres effectifs. Cette disposition n'établit d'ailleurs aucune entrave au droit des chefs des missions résidant soit en Europe, soit en Amérique, de désigner eux-mêmes ceux de leurs subordonnés qui administreront au Congo les affaires de la communauté. Il suffit qu'ils donnent l'ordre aux membres effectifs de choisir tel ou tel mandataire. Les missionnaires, tenus à l'obéissance hiérarchique, signeront alors la déclaration instituant comme leur représentant le religieux choisi par leurs supérieurs.

La requête en obtention de la personnalité civile doit être accompagnée, en même temps que de la liste des membres effectifs, de la déclaration dont il vient d'être parlé (1).

Le Souverain décide par décret spécial, qui est publié par extraits au *Bulletin officiel*. De même, les représentants légaux doivent, pour être admis à agir légalement, être agréés par lui (2). Le Gouverneur général peut les agréer provisoirement (3).

Droits limités des personnes morales.

Toute association ou institution reconnue peut ester en justice, contracter et transiger. En principe, elle peut librement acquérir et aliéner, à quelque titre que ce soit, tous les biens meubles. Ses droits en cette matière sont absolus, sauf les restrictions expresses qui seraient établies par décret (4).

Les pouvoirs des personnes civiles en ce qui concerne les immeubles sont plus restreints. Elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou gratuit, aliéner, échanger et prendre en loca-

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 5, art. 3.
(2-3) *Ibid.*, art. 5.
(4) *Ibid.*, art. 7.

tion des immeubles, mais seulement dans la mesure que le Gouverneur général jugera nécessaire ou utile pour réaliser le but de l'association. Dans aucun cas, elles ne peuvent détenir dans l'Etat, même en location, plus de cinquante hectares de terres, dans une même localité. sans autorisation spéciale donnée par décret (1).

Le bénéfice de la personnalité civile peut se perdre de diverses façons. Perte de la personnification civile.

Si, pour des raisons quelconques, une association cesse d'avoir un représentant légal au Congo, le Gouverneur général désigne un administrateur provisoire qui gère provisoirement ses affaires. Si cette situation se prolonge pendant plus de deux ans, la dissolution de l'association peut être prononcée par décret. Le gouvernement dispose alors de l'avoir social, selon qu'il le juge convenable, en l'affectant à une destination qui se rapproche autant que possible du but pour lequel l'association avait été fondée (2).

La personnalité civile peut être retirée par décret, après enquête, à toute institution ou association qui cesse de s'occuper exclusivement de l'œuvre en vue de laquelle elle a été fondée ou reconnue, qui porte atteinte à l'ordre public ou qui ne fournit pas avec exactitude et sincérité la liste de ses membres effectifs Les biens de l'association ainsi dissoute, reçoivent l'affectation indiquée plus haut (3).

L'octroi de la personnalité civile aux entreprises religieuses leur confère un avantage précieux. Elle assure la stabilité de leur existence et leur permet d'acquérir sans difficulté les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission civilisatrice Aussi un grand nombre de missions se sont-elles

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 5, art. 7.
(2) *Ibid.*, art. 6.
(3) *Ibid.*, art 9.

empressées de solliciter l'application du décret du 28 décembre 1888.

Le budget de 1898 contient un poste de 26,200 francs « pour subsides aux missionnaires et divers ». On ne trouve dans la législation aucune règle relative à la répartition de ces subsides.

TITRE XIII
Organisation notariale

—

CHAPITRE PREMIER

LES NOTAIRES ORDINAIRES (1)

L'organisation du notariat congolais diffère beaucoup de celle du notariat belge. Le Gouvernement de l'Etat n'ayant pas à sa disposition, pour remplir les fonctions de notaires, des hommes offrant toujours des garanties suffisantes de science juridique, a réduit l'importance du rôle de ces officiers publics dans la passation des actes authentiques. Différences avec l'organisation belge.

D'après la loi congolaise, les actes authentiques sont ceux qui ont été dressés conformément aux dispositions de l'ordonnance du 12 juillet 1886, qui a organisé le notariat (2). Lorsqu'ils répondent à ces conditions, ils sont exécutoires sur tout le territoire de l'Etat. Ils font foi en justice jusqu'à preuve littérale contraire. Produits en justice, ils forment par eux-mêmes une preuve suffisante des conventions ou des faits qu'ils constatent (3). Cette force probante ne peut être, aux termes du décret, infirmée par la preuve testimoniale. Cette Actes authentiques.

(1) Ordonnance du 12 juillet 1886, *Bull. off.*, p. 144.
» » 25 sept. 1888, *Bull. off.*, p. 305.
Arrêté du 6 décembre 1897, *Bull. off.*, 1898, p. 23.
(2) Ordonnance du 12 juillet 1886, art. 1er.
(3) Ibid., art. 9.

disposition, confirmée par l'art. 200 du livre 1er du C. civil (1), permet d'opposer aux actes authentiques toutes conventions écrites, même non authentiques. Mais dans quelle mesure un acte sous seing privé peut-il être invoqué contre la teneur d'un acte authentique? La législation aurait dû déterminer ce point avec plus de précision.

Désignation des notaires.

Le directeur de la justice confère la qualité de notaire aux agents de l'Etat qui lui paraissent le mieux qualifiés pour ces fonctions (2). Dans beaucoup d'endroits elles sont aujourd'hui exercées par les officiers du ministère public des tribunaux territoriaux qui sont docteurs en droit. A leur défaut, les commissaires de district et les chefs de zone sont généralement choisis pour remplir les fonctions de notaires (3).

Serment.

Ils prêtent, soit verbalement, soit par écrit, serment de remplir loyalement et fidèlement les fonctions qui leur sont confiées (4). On doit considérer cette formalité comme substantielle; son omission vicierait les actes reçus par eux; ils ne vaudraient plus que comme actes sous seing privé.

Nature de leur participation à la confection des actes.

Les notaires n'ont pas pour mission, en principe, d'intervenir dans la rédaction des actes. Les parties rédigent elles-mêmes leurs actes sous leur propre responsabilité. La mission du notaire se borne à constater que l'acte est l'expression de la volonté des parties contractantes (5).

Les parties présentent au notaire l'acte auquel ils veulent donner l'authenticité. Elles déclarent devant lui que l'acte tel qu'il est dressé renferme l'expression de leur volonté. Cette déclaration est faite par la partie ou par chacune des parties, en présence de deux témoins mâles, sachant écrire, âgés de

(1) *Bull. off.*, 1888, p. 151.
(2) *Ibid.*, art. 2.
(3) *Ibid.*, 1898, p. 26.
(4) Ordonnance du 12 juillet 1886, art. 3.
(5) Ibid., art. 4.

21 ans au moins, étrangers ou naturalisés, résidant sur le territoire de l'Etat depuis trois ans au moins et exempts de toute condamnation à la servitude pénale (1).

Le notaire donne alors lecture de l'acte ou connaissance de son contenu, tant aux parties qu'aux témoins.

L'acte est signé par les parties, par les témoins et par le notaire. Si les parties ne savent signer, il en est fait mention par le notaire.

Celui-ci atteste sur l'acte l'accomplissement des formalités susdites, il indique la date et le lieu où l'acte a été reçu ainsi que les noms et prénoms des témoins (2).

Cas dans lesquels ils peuvent rédiger les actes.

Les notaires peuvent rédiger les actes eux-mêmes dans deux cas Ils y sont autorisés de plein droit quand les parties sont illettrées. Si les parties savent lire et écrire, les notaires ne peuvent rédiger l'acte qu'en vertu d'une autorisation du directeur de la justice. Les formalités prescrites par le décret doivent être observées (3).

Les actes ainsi reçus acquièrent la qualité d'actes authentiques. Les notaires en remettent une minute aux parties après les avoir enregistrés dans un registre spécial, pour en assurer la conservation. Pour plus de sûreté encore, une copie certifiée conforme est envoyée par le notaire au directeur de la justice, qui la conserve dans les archives de l'administration centrale. Des expéditions peuvent être délivrées aux intéressés soit par le notaire, soit par le directeur de la justice (4).

Il est interdit (5) aux notaires de recevoir :

Actes qui ne peuvent être reçus.

1° Les actes dans lesquels ils auraient eux-mêmes quelque intérêt ;

(1) Ordonnance du 12 juillet 1886, *Bull. off.*, p. 145, art. 5.
(2) *Ibid.*, art. 6
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 10.
(5) *Ibid.*, art. 11.

2° Les actes contraires à la loi ;

3° Les actes soustraits à leur compétence par le directeur de la justice.

Les actes reçus contrairement à une de ces prohibitions sont de nul effet, au point de vue de l'authenticité (1).

Un arrêté du 25 septembre 1888 fixe les frais de passation des actes, ceux d'enregistrement et d'expédition (2).

Offices notariaux.

Un autre arrêté du 6 décembre 1887 détermine le nombre et le ressort des offices notariaux (3). Il y en a, en règle générale, un par district. De plus il en a été créé au chef-lieu de certaines zones. Le nombre actuel est de plus de vingt pour l'ensemble du territoire.

CHAPITRE II

DES NOTAIRES SUPPLÉANTS

Notaires suppléants.

Un arrêté du 24 mai 1898 (4) autorise les notaires ordinaires à donner, pour chaque cas spécial, délégation dans leur ressort notarial à des particuliers ou à des agents de l'Etat ne résidant pas au siège du bureau notarial, aux fins de donner l'authenticité aux actes. Copie de cette délégation doit être adressée immédiatement au directeur de la Justice.

Les personnes ainsi désignées sont considérées comme des suppléants du notaire ordinaire du ressort. Les suppléants doivent naturellement se conformer aux dispositions légales sur les actes authentiques. Ils peuvent prêter verbalement ou par écrit le serment imposé par elles. Le serment est reçu par

(1) Ordonnance du 12 juillet 1886, *Bull. off.*, p. 145, art. 11.

(2) *Bull. off.*, 305. Frais d'acte, 15 francs ; frais d'enregistrement : premier rôle 4 francs, rôle supplémentaire 2 francs; frais d'expédition : premier rôle 4 francs, rôle supplémentaire 2 francs.

(3) *Bull. off.*, 1898, 23.

(4) *Bull. off.*, 1898, p. 179.

le notaire du ressort, qui en transmet immédiatement le procès-verbal de réception au directeur de la Justice.

Les actes reçus par les notaires suppléants ont la même valeur que s'ils avaient été reçus par le déléguant.

Les suppléants envoient sans retard au notaire du ressort les minutes de l'acte authentiqué par eux. Celui-ci procède à l'enregistrement des minutes et les envoie aux parties après avoir perçu les frais. Il doit également dresser les copies et expéditions éventuelles des actes.

Les fonctions des notaires suppléants prennent fin lorsqu'ils ont reçu l'acte auquel ils étaient chargés de donner l'authenticité. La délégation de pouvoirs doit être renouvelée pour chaque acte qui doit être reçu par eux.

La délégation ne vaut que pour un acte.

L'utilité de l'institution des notaires suppléants est évidente. La difficulté des communications peut rendre impossible le déplacement des notaires ordinaires dans les postes éloignés où leur ministère serait requis. L'arrêté du 24 mai 1897 concilie cette situation avec les besoins des particuliers.

TITRE XIV

Du domaine de l'État

—

CHAPITRE PREMIER

DU DOMAINE PUBLIC

Domaine public.

C'est la loi qui est la base essentielle du domaine public. C est elle qui l'organise, en définit la nature et règle sa condition juridique. Le domaine public est l'ensemble des choses de l'Etat que la loi a mises hors du commerce pour servir aux besoins de tous.

Cette matière est encore fort embryonnaire dans le droit congolais. Un décret du 9 août 1893 (1) range dans le domaine public les fleuves, les rivières, les cours d'eau navigables et flottables et leurs bords sur une profondeur de dix mètres à partir de la ligne formée par le niveau le plus élevé qu'atteignent leurs eaux lors des crues périodiques.

Condition des choses du domaine public.

Quant à la condition juridique des choses qui font partie du domaine public, le décret porte « qu'elles constituent une partie du domaine public qui n'est pas susceptible de propriété privée ». Il eût été plus correct, au point de vue de la terminologie, de dire « qu'elles constituent une partie du domaine de l'Etat qui n'est pas susceptible de propriété privée ». En réalité, le décret crée le domaine public en distin-

(1) *Bull. off.*, p. 231, art. 17.

guant les choses qui font partie du domaine de l'Etat et peuvent être aliénées (domaine privé) de celles qui ne peuvent être aliénées (domaine public).

Il résulte implicitement de cette disposition que les fleuves, rivières et cours d'eau navigables et flottables ne peuvent former l'objet d'aucun droit privatif. Ils sont inaliénables et imprescriptibles. Le décret ajoute que leurs bords sont affectés à la voie publique et que nul ne peut y planter, faire des fouilles ou y effectuer un travail quelconque sans autorisation expresse du Gouverneur général. Aucune dispotion législative ne range la voirie par terre dans le domaine public. Il n'est pourtant pas douteux qu'elle devrait y être rangée.

Une série de décrets et d'arrêtés portent création de droits de péage sur certaines routes de l'Etat (1). Péages.

CHAPITRE II

LE DOMAINE PRIVÉ

§ 1er. — *Biens faisant partie du domaine privé.*

Le domaine privé comprend l'ensemble des biens qui appartiennent à l'Etat sans être affectés à l'usage de tous. Ils sont administrés par l'Etat comme les biens des particuliers le sont par leurs propriétaires. Ils sont dans le commerce. Domaine privé.

(1) Décret du 23 mai 1889, *Bull. off.*, p. 90, 117.
Arrêté du 31 août 1890, *Bull. off.*, p. 90, 174.
Décret du 21 mai 1892, *Bull. off.*, p. 162.
Arrêté du 10 avril 1892, *Bull. off.*, p. 178.
Arrêté du 1er décembre 1892, *Bull. off.*, 93, p. 5.
Arrêté du 24 juillet 1894, *Bull. off.*, p. 171.
Arrêté du 22 juin 1895, *Bull. off.*, p. 250.
Arrêté du 18 juillet 1895, *Bull. off.*, 251.
Arrêté du 10 mai 1896, *Bull. off.*, p. 77.

sont susceptibles de propriété privée et de droits privatifs dans la mesure où ces droits sont admis par la législation.

Le domaine privé a été constitué au Congo par l'ordonnance du 1er juillet 1885 (1) qui a attribué à l'Etat la propriété de toutes les terres vacantes à la date de l'ordonnance.

Composition du domaine privé.

Que faut-il considérer comme terres vacantes ?

L'ordonnance ne les définit pas. Il y a donc lieu de rechercher l'intention du législateur.

Les propriétés privées et enregistrées en sont exclues.

Un premier point est hors de doute : ne font pas partie du domaine privé les terres sur lesquelles des non-indigènes ont des droits de propriété enregistrés, acquis soit avant la date du 1er juillet, soit après cette date dans les formes et les conditions établies par le gouvernement.

Les terres occupées par les indigènes en sont exclues.

Les terres occupées par les indigènes sont aussi exclues du domaine privé

L'article 2 de l'ordonnance du 1er juillet 1885 porte que « *nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent* ». Ce principe est répété dans le décret du 14 septembre 1886 (2) qui stipule que les terres occupées par des populations indigènes, sous l'autorité de leur chef, continueront d'être régies par les coutumes et les usages locaux. Ces deux textes reconnaissent expressément aux indigènes le droit de conserver les terres qu'ils occupaient à la date du 1er juillet 1885. Ces terres sont soumises à un régime particulier ; il serait difficile de déterminer leur condition juridique en termes généraux. Les droits collectifs des tribus sur ces terres ou les droits privatifs des individus, selon les cas sont réglés par les usages locaux. Ne font donc pas partie du domaine privé toutes les terres occupées par les indigènes à la date du 1er juillet 1885.

(1) *Bull. off.*, 1885, p. 30.
(2) *Bull. off.*, 1886, p. 138.

Extension de ce dernier principe.

Un décret du 9 août 1893 (1) permet d'étendre ce principe. Il reconnaît aux natifs le droit de continuer à étendre leurs cultures sur les terres vacantes qui entourent leurs villages aussi longtemps que le mesurage officiel de ces terres vacantes n'a pas été effectué. Il en résulte que, aussi longtemps que subsistera ce décret, il faudra considérer comme terres soumises au régime indigène et restant par conséquent en dehors du domaine privé de l'Etat, non seulement les terres qu'occupaient les indigènes à la date du 1er juillet 1887, mais aussi toutes les terres occupées depuis par les indigènes dans les conditions de l'article 6 du décret du 9 août 1895

Vient maintenant une question plus délicate encore : c'est celle de savoir ce qu'il faut entendre par les mots, *terres occupées par les indigènes?*

L'interprétation de ces mots soulève diverses difficultés qui doivent être examinées une à une.

Terres occupées ne signifie pas *terres actuellement occupées.*

Les procédés de culture indigènes, semblables à ceux des autres races primitives, consistent souvent dans une exploitation par assolement. Les terres, après avoir été cultivées pendant un certain temps, sont laissées en friche. Les cultures sont alors établies sur un autre point du territoire de la tribu. Il se fait ainsi un véritable roulement. Les terres, laissées en friche, réacquièrent peu à peu une fertilité suffisante pour être remises en culture.

Faut-il considérer comme *terres occupées*, dans le sens de l'ordonnance du 1er juillet 1885 et du décret du 14 septembre 1886, seulement les terres *actuellement* occupées? Ne faut-il pas plus tôt admettre que, au point de vue de la législation foncière, toutes les terres occupées périodiquement par les indigènes leur sont conservées et sont exclues du domaine privé? L'interprétation extensive doit être préférée. Il n'est

(1) *Bull. off.*, p. 189.

pas possible que le législateur n'ait pas voulu tenir compte des procédés de culture des indigènes, si imparfaits qu'ils fussent. Les terres laissées en friche ne sont pas abandonnées ; le fait de les laisser reposer constitue un des modes de l'exploitation agricole des noirs. Des terres, précédemment cultivées par les indigènes, n'entrent donc dans le domaine privé que quand elles sont définitivement abandonnées par eux ; c'est alors seulement qu'elles redeviennent vacantes.

Une autre question d'interprétation de l'ordonnance du 1er juillet 1885 est plus grave et plus importante.

Terres occupées ne signifie pas *terres cultivées*.

Doit-on entendre par *terres occupées par les indigènes* seulement *les terres cultivées* par eux, celles sur lesquelles ils établissent, selon les régions, des plantations de riz, de manioc, de maïs ?

Ne doit-on pas, au contraire, adopter l'interprétation plus large, qui considère comme occupées par les indigènes, non seulement les terres qu'ils cultivent, mais aussi celles dont ils tirent parti sans les cultiver ?

L'interprétation extensive est la seule juste. Si le législateur avait voulu restreindre la portée des dispositions qu'il adoptait, il lui eût été facile d'employer les mots « cultivées par les indigènes » au lieu de ceux « occupées par les indigènes ».

Le mot « occupées » a été utilisé à dessein pour écarter l'éventualité d'une interprétation trop étroite.

D'un autre côté, l'ordonnance s'est évidemment inspirée de l'esprit du traité de Berlin relatif au respect des droits acquis. Or, le traité de Berlin vise les droits civils de toute espèce. Le législateur a donc voulu viser par les mots « terres occupées par les indigènes », toutes les terres cultivées ou non, boisées ou non, sur lesquelles les indigènes exerçaient des droits civils à la date du 1er juillet 1885.

Il en résulte que l'ordonnance protège :

L'ordonnance protège :

Les droits d'usage et de propriété des indigènes.

1° *Les droits d'usage ou de propriété des indigènes*, quelle que soit d'ailleurs l'organisation collective, familiale ou privée de la propriété. Les indigènes ne pourraient, sous aucun prétexte, être dépossédés des terres qu'ils cultivaient ou sur lesquelles ils avaient établi des constructions, que d'après les règles établies en matière d'expropriation d'utilité publique ;

Leurs exploitations minières.

2° *Les exploitations des produits miniers établies à la date du 1er juillet* 1885. — Ce principe est formellement proclamé par l'article 5 du décret du 8 juin 1888 (1). Les indigènes peuvent continuer les exploitations qu'ils pratiquaient pour leur compte et dans les conditions où ils les pratiquaient au moment du décret ;

Leurs droits de cueillette.

3° *Les droits de cueillette des indigènes.* — Ces droits ont une grande importance à raison de la valeur du caoutchouc et des autres produits végétaux. Les terres sur lesquelles les indigènes exploitaient le caoutchouc à la date du 1er juillet 1885 étaient *occupées* par eux dans le sens de l'ordonnance. Cette interprétation a été adoptée par le gouvernement, dans un décret du 5 décembre 1892 qui, malheureusement, n'a pas été publié. Toutefois, il y est fait allusion à diverses reprises dans le *Bulletin officiel* (2) et ces mentions permettent de conclure que ce décret reconnaît les droits des indigènes relativement à l'exploitation du caoutchouc, dans les conditions où ils les exerçaient avant la promulgation de l'ordonnance du 1er juillet 1885. L'art. 4 de ce décret ordonne (3) en effet d'ouvrir une enquête sur le point de savoir si les natifs exploitaient le caoutchouc à cette date et sur la nature de cette exploitation. Le décret proclame le respect de ces droits

(1) *Bull. off.*, 1893, p. 235.
(2) *Bull. off.*, 1893, p. 3, 9 et 214 ; 1896, p. 8.
(3) *Bull. off.*, 1893 p. 3.

et ordonne de les consigner dans un registre spécial tenu par le conservateur des titres fonciers; l'inscription emporte constatation légale de ces droits dans les limites qu'elle détermine (1). Les indigènes conservent le droit d'exploiter commercialement si leur exploitation était commerciale au moment de l'ordonnance du 1er juillet 1885.

Le principe est juste. Il serait intéressant de connaître le texte du décret afin de vérifier si l'enquête est organisée de façon à sauvegarder les droits des indigènes.

Qui fait cette enquête? Est elle contradictoire? Les négociants européens devraient être admis à y intervenir. Ils ont un intérêt évident à prouver que les forêts ne font pas partie du domaine privé.

Quid des droits de chasse et de pêche?

Que faut-il décider des droits de chasse et de pêche des indigènes? Ce sont des droits acquis qui doivent être respectés. Toutefois, il est évident que ce principe ne peut faire obstacle à ce que le Gouvernement de l'État réglemente, dans l'intérêt général, les droits de chasse et de pêche, les restreigne et les supprime même dans les cas de nécessité absolue. Il serait inadmissible que, sous prétexte qu'une plaine ou forêt constitue un territoire de chasse, on ne puisse y établir aucune exploitation agricole ou industrielle.

L'évolution économique du pays ne pourrait être retardée pour des intérêts aussi minimes. Le développement du pays procurera d'ailleurs aux indigènes des ressources d'une autre nature, mais plus productives et plus avantageuses.

(1) Le *Bulletin officiel* de 1895, p. 8, contient une communication du directeur de la justice portant que le Gouverneur général ayant déclaré close l'enquête prescrite par l'art. 4 du décret du 5 décembre 1892, et lui ayant communiqué l'enquête, il l'a examinée sans y relever qu'il fût constaté que les indigènes exploitaient le caoutchouc dans un but commercial, dans la région de la Lulua Il n'est pas dit qui avait fait l'enquête, ni comment elle avait été faite.

D'autres conflits surgiront entre les intérêts des indigènes et les nécessités du développement économique du pays. On peut supposer, par exemple, que dans certaines forêts, les indigènes exploitent la gomme copale sans exploiter le caoutchouc, source de richesses plus importante. L'Etat pourra concéder à des particuliers l'exploitation du caoutchouc dans ces forêts. Comment concilier les droits des indigènes avec ceux des concessionnaires du caoutchouc? Le cas échéant, il faudra procéder par voie d'expropriation et d'indemnité aux indigènes. La matière est délicate et devra être étudiée de près. Probabilité de conflits de droits.

En résumé, font donc partie du domaine privé de l'Etat « toutes les terres sur lesquelles des non-indigènes ne possèdent pas de droits de propriété dûment enregistrés et toutes celles que les indigènes n'occupent pas dans le sens qu'il faut donner à ce mot ». Résumé.

Le droit de propriété de l'Etat sur les terres vacantes emporte propriété de tous les produits du sol et du sous-sol, quels qu'ils soient.

Font aussi partie du domaine privé de l'Etat, en vertu de la législation sur les mines, toutes les richesses minérales contenues dans tout le territoire de l'Etat, même dans le sol des terrains appartenant à des particuliers.

Le décret du 8 juin 1888 (1) porte, en effet, que l'aliénation par l'Etat des terres qui lui appartiennent et l'enregistrement des terres effectués conformément aux dispositions sur le régime foncier ne confèrent aux acquéreurs et aux propriétaires de ces terrains aucun droit de propriété et d'exploitation sur les richesses minérales que le sol peut renfermer. Ces richesses minérales demeurent la propriété de l'Etat. Appartiennent aussi à l'Etat et font partie du domaine privé

(1) *Bull. off.*, 1893, p. 235.

les minéraux contenus dans le sol des terres occupées par les indigènes. Il n'y a d'exception que pour les mines qu'exploitaient les indigènes à la date du 1er juillet 1885, conformément à ce qui a été exposé plus haut.

§ 2. — *De la vente des biens du domaine privé.*

Vente de terres.

Toute personne qui désire acheter des terres domaniales doit fournir dans sa demande, qui peut être adressée soit au Secrétaire d'Etat, soit au Gouverneur général, des renseignements aussi complets que possible sur la situation et la configuration des terres qui font l'objet de sa requête (1). L'administration peut demander au requérant de donner du terrain et de ses limites une description assez exacte pour que sa situation et sa configuration puissent être éventuellement déterminées avec certitude. Un croquis du terrain est exigé. Le requérant indique l'usage auquel les terres sont destinées. La demande ainsi complétée est alors transmise par l'administration centrale à la commission des terres, créée par décret du 2 février 1898 (2). Cette commission est chargée d'examiner (3) :

Commission des terres.

1° Si les renseignements donnés sont suffisants pour permettre de prendre une décision;

2° Si le demandeur a satisfait à toutes les formalités exigées par les dispositions légales sur la matière;

3° Si les terrains visés sont disponibles; s'il n'existe sur eux aucun droit d'exploitation ou autre au profit de tiers; s'ils ne doivent pas être réservés soit pour des besoins d'utilité publique, soit en vue de permettre le développement des cultures indigènes.

(1) Arrêté du 3 février 1898, *Bull. off.*, 1898, p. 33, art. 2.
(2) *Bull. off.*, p. 31.
(3) Décret du 2 février 1898, *Bull. off.*, p. 30, art. 2.

Cette dernière disposition est très sage et mérite la plus entière approbation. Les lois sur la constitution du domaine, en attribuant à l'Etat toutes les terres vacantes, ont produit ce résultat que le Gouvernement a le droit rigoureux d'interdire aux indigènes de faire sur des terres du domaine les extensions de cultures nécessitées par l'accroissement de la population ou par toute autre cause. Le Gouvernement congolais a adopté sur ce point une politique large et humanitaire. Il n'entend pas opposer aux indigènes son droit indiscutable de propriété en tant qu'ils veulent tirer du sol des avantages légitimes et nécessaires ;

4° Les conditions auxquelles il peut être donné suite, le cas échéant, aux différentes requêtes et les garanties qu'il convient d'exiger pour assurer la mise en valeur des terrains demandés ;

5° Si les sociétés à responsabilité limitée constituées ou à constituer pour la mise en valeur des terrains demandés répondent aux conditions exigées par le Gouvernement.

Décision du secrétaire d'État.

La commission, après avoir examiné ces diverses questions, formule son avis et le transmet avec la demande au secrétaire d'Etat qui décide s'il y a lieu d'y donner une suite favorable (1). Le Gouverneur Général est aussi consulté.

Formalités de la vente.

Dans ce cas, la vente s'effectue dans les formes établies par la loi congolaise pour la transmission des propriétés immobilières.

Tarifs des ventes.

Le tarif des prix de vente des biens domaniaux est déterminé par décret (2). Toutes les charges et conditions dont le

(1) *Bull. off.*, 1898, p. 31, art. 2.

(2) Le décret du 9 août 1893, *Bull. off.*, p. 189, art. 10, a fixé pour la première fois ce tarif. Puis des décrets du 25 mars 1895, *Bull. off.*, p. 80, du 21 nov. 1896, *Bull. off.*, p. 351, du 8 oct. 1897, *Bull. off.*, p. 293, ont prolongé l'application de l'art. 10 prédit. Actuellement, un décret du 3 février 1898, *Bull. off.*, p. 32, indique les conditions aux-

terrain vendu peut être grevé au profit de tiers doivent être supportées par l'acquéreur (1).

Clauses spéciales. L'administration se réserve (2) d'insérer dans les actes de vente toutes clauses qui, selon les lieux ou les circonstances, seraient utiles pour sauvegarder les intérêts de l'Etat. Le payement du prix a lieu au comptant, sauf le cas où, par arrangements spéciaux, il serait accordé des facilités de payement (3).

Approbation par décret. La vente ne devient définitive qu'après que le prix total a été payé (4). D'ailleurs, tous actes d'aliénation doivent être ratifiés, dans un délai de six mois, par décret du Roi-Souverain (5). Le cas échéant, les demandes et l'avis motivé de la commission des terres sont joints au décret. Le décret n'est pas nécessaire pour les terrains d'une étendue de moins de 10 hectares et destinés à la fondation d'établissements commerciaux. Pour ceux-ci le décret d'aliénation n'est pas imposé et le Gouverneur général est autorisé à les aliéner dans les cas d'urgence (6).

Obligation de mettre les terres achetées en culture. Lorsque les terres acquises sont destinées à une exploitation agricole, l'acheteur est tenu (7) à en mettre au moins la moitié en valeur dans le délai de six ans. Si cette obligation n'est pas remplie, l'aliénation est résiliée pour toute la partie non exploitée, qui rentre dans le domaine de l'Etat sans que,

quelles s'effectuent les ventes. Les tarifs généraux ne sont pas applicables aux terrains situés dans les agglomérations urbaines. Le prix de vente y est fixé dans chaque cas spécial. Décret du 9 août 1893, *Bull. off.*, p. 189, art. 10 et arrêté du 23 février 1895, *Bull. off.*, p. 81.

(1) Décret du 9 août 1893, *Bull. off.*, p. 190, art. 3.

(2) *Ibid.*, art. 9.

(3) *Ibid.*, art. 12.

(4) *Ibid.*, art. 12.

(5) *Ibid.*, art. 13.

(6) *Ibid.*, art. 13.

(7) Arrêté du 3 février 1898, *Bull. off.*, p. 32, art. 3.

toutefois, celui-ci soit tenu d'en restituer le prix. Cette précaution salutaire a pour but d'empêcher les spéculations de terrains L'Etat ne veut vendre des portions du domaine privé qu'aux personnes qui sont décidées à faire réellement œuvre de colonisation.

C'est dans le même but que l'arrêté du 3 février 1898 (1) porte que les terres aliénées, dans certaines régions, ne peuvent être transférées à des tiers dans le délai de trois ans, à partir de l'aliénation, sans autorisation du gouvernement.

Limitation du droit d'aliénation des terres achetées.

Au cas où des sociétés à responsabilité limitée seraient fondées, dans le même délai, pour la mise en valeur de ces terres, la vente ou le transfert de ces biens à ces sociétés n'est autorisé qu'après examen ou approbation des statuts par le gouvernement (2).

Précautions en cas de constitution de sociétés commerciales.

Cette approbation n'est pas accordée s'il n'est pas stipulé formellement dans les statuts que les actions autres que celles de capital sont inaliénables pendant les deux premières années, à moins d'une autorisation expresse du conseil d'administration et s'il n'est pas démontré à la satisfaction du gouvernement que les 4/5 au moins de telles actions ont été ou seront remises aux souscripteurs de capital.

Les règles précédentes ne s'appliquent pas à tout le domaine privé. Les terres faisant partie du domaine privé (*stricto sensu*) ne sont pas mises en vente.

Ces règles du présent chapitre ne s'appliquent pas à tout le domaine de l'Etat.

De même un avis public au *Bulletin officiel* (3) indique qu'aucune terre ne sera mise en vente dans le Haut-Congo avant 1899.

§ 3. — *Location des biens du domaine privé.*

La plupart des règles relatives à la vente des terres du

Location de terres.

(1) *Bull. off.*. 1898, p. 32, art. 6
(2) *Ibid.*, art. 6.
(3) *Ibid*, p. 131.

domaine privé s'appliquent aux contrats de location (1). Ils doivent faire l'objet de la même demande, et ces demandes sont soumises à l'examen de la commission des terres.

Le prix de location est fixé à 7 p. c. du prix minimum de vente tel qu'il est établi dans le tarif adopté par le gouvernement. Il est payable par anticipation.

§ 4. — *L'exploitation des produits végétaux.*

A. — *Remarques préliminaires.*

Signification du mot : *exploiter*.

Il faut distinguer avant tout l'exploitation et le commerce des produits végétaux. L'exploitation est l'industrie de la production et de la récolte de ces produits. ***Exploiter le caoutchouc*** dans une région donnée, par exemple, c'est y récolter le latex des arbres ou lianes à caoutchouc qui poussent dans cette région. *Acheter du caoutchouc* aux personnes, indigènes ou non, qui en sont légalement propriétaires, c'est faire un acte de commerce et non faire un acte d'exploitation.

Différents contrats en vertu desquels on peut exploiter.

Une personne ou une société qui veut exploiter au Congo des produits végétaux peut le faire en vertu de contrats différents.

En première ligne, elle peut acheter des terres soit de 'Etat, soit d'un non-indigène. Devenue titulaire de droits de propriété dûment enregistrés, elle a la faculté de tirer parti de ses immeubles à sa guise, soit en y établissant des cultures, soit simplement en recueillant les fruits ou le latex ou les autres produits des plantes qui y poussent.

Au lieu d'acheter le terrain, il est aussi possible de le louer. La situation d'un locataire varie sensiblement de celle

(1) Décret du 2 février 1898, *Bull. off.*, p. 30 ; — Arrêté du 3 février 1898, *Bull. off.*, p. 32; — Décret du 9 août 1893, *Bull. off.*, p. 190.

d'un propriétaire, mais elle comporte le droit de cultiver le sol et d'en recueillir les produits périodiques.

Ces deux espèces de contrat conviennent parfaitement pour les exploitations agricoles ordinaires, mais, en général, les conditions spéciales de l'industrie de la production du caoutchouc et des gommes copales réclament un contrat d'une nature spéciale

Le caoutchouc est le latex d'arbres ou de lianes qui poussent naturellement dans les forêts. Ces arbres et ces lianes, poussant au hasard, sont parfois très espacés, de sorte qu'une exploitation assez considérable de caoutchouc nécessite un trop grand espace de terrain pour qu'il soit possible de l'acheter ou de le louer. D'un autre côté, les exploitants de caoutchouc ne récoltent le plus souvent que ce seul produit, ils ne cultivent pas le sol. Ils n'auraient que faire de la propriété ou de la location du sol proprement dit. Ce qu'il leur importe d'obtenir, c'est le droit exclusif d'exploiter les lianes à caoutchouc d'un territoire donné, d'obtenir *une concession d'exploitation du caoutchouc* ou *une concession de gomme copale* ou de tout autre produit végétal.

Le contrat qui se forme entre le concédant et le concessionnaire est en réalité un contrat de location d'une nature spéciale. C'est ainsi que le qualifient justement les décrets (1). Le concessionnaire obtient de l'Etat concédant le droit exclusif d'exploiter, dans les conditions générales établies par les décrets et règlements et les conditions spéciales établies par le contrat dans chaque cas particulier, un produit végétal déterminé, dans la limite d'un territoire déterminé. Il résulte de cette conception que l'on peut concevoir qu'un même territoire soit affermé à la fois à plusieurs particuliers : l'un d'eux ayant le droit de couper certaines essences de bois,

(1) Décret du 30 octobre 1892, art. 5, *Bull. off.*, p. 309.

un autre exploitant le caoutchouc, un troisième la gomme copale et ainsi de suite.

Enfin il est une portion du domaine public où les particuliers et les sociétés commerciales peuvent, sans concession, et en vertu d'un décret, exploiter concurremment le caoutchouc, sans avoir obtenu une concession, et moyennant payement de certaines taxes et redevances.

L'exploitation de tous les produits végétaux n'est pas soumise aux mêmes règles ni réglée par les mêmes décrets.

Les coupes de bois font l'objet de dispositions spéciales à raison de la nature même de cette industrie. L'exploitation du caoutchouc est, à raison de son importance, soumise à un régime particulier. Il y a donc lieu d'examiner séparément l'exploitation des produits végétaux en général. l'exploitation du caoutchouc dans les forêts ouvertes à l'exploitation publique, les concessions d'exploitation de caoutchouc, et les coupes de bois.

B. — *De l'exploitation du caoutchouc dans les forêts ouvertes à l'exploitation publique.*

Première législation. Le 17 octobre 1889 (1), un décret réglementait l'exploitation du caoutchouc et des autres produits végétaux sur les terres faisant partie du domaine privé (2). Cette exploitation pouvait avoir lieu en vertu de concessions spéciales accordées par l'administrateur du département des finances à qui les demandes et soumissions devaient être présentées et qui réglait les conditions des concessions et les redevances à payer à l'Etat. Ceux qui se livraient à l'exploitation des pro-

(1) *Bull. off.*, p. 218.
(2) Le décret ne portait que sur une partie du domaine privé, mais, en réalité, il est devenu applicable à tout le domaine privé.

duits végétaux sans être titulaires de concessions régulières étaient frappés de peines sévères.

Les compagnies commerciales qui faisaient alors le commerce de caoutchouc au Congo, n'en faisaient point l'exploitation. Elles ne possédaient point d'établissements qui exploitaient systématiquement certaines forêts ou parties de forêts contenant des lianes à caoutchouc, moins encore avaient-elles fait des plantations de ces lianes. Elles se contentaient d'acheter aux indigènes, au plus bas prix possible, le caoutchouc qu'ils produisaient avec leurs moyens primitifs. En un mot, elles faisaient le commerce et non pas l'exploitation du caoutchouc. Elles se livraient à ce commerce, dans l'ensemble du territoire de l'Etat, sans que telle ou telle partie leur fussent interdites.

Ce commerce était très fructueux. Aussi l'Etat du Congo, qui luttait contre de grandes difficultés financières, conçut-il, à certain moment, l'idée de se réserver exclusivement le caoutchouc de certaines régions, et de combler les déficits de son budget au moyen des bénéfices réalisés sur la vente de ce produit en Europe. Un décret du 29 septembre 1891 (1) ordonna de prendre les mesures nécessaires pour conserver à la disposition de l'Etat les produits du domaine de la région du Haut-Ubangi. Les mesures prises par les fonctionnaires de l'Etat en exécution de ce décret suscitèrent entre les pouvoirs publics et les sociétés commerciales un grave conflit (2). Conflit avec les sociétés commerciales.

L'Etat invoquait en faveur de ses droits les décrets constitutifs du domaine privé. Maître du domaine, il était aussi propriétaire de tous les produits du sol. Les compagnies de commerce prétendaient que la politique de l'Etat tendait à créer en sa faveur un monopole commercial et violait le

(1) *Mouvem. géogr.*, 1892, p. 147.
(2) Voy. *supra*, p. 168.

principe de la liberté commerciale inscrit au traité de Berlin. La valeur juridique de ces arguments a été examinée plus haut (1).

Modus vivendi.

Quoi qu'il faille d'ailleurs en penser, l'Etat du Congo se décida, pour des raisons politiques, à proposer aux compagnies un ***modus vivendi*** qui a été consacré par le décret du 30 octobre 1892 (2).

Ce décret divise en trois zones les terres domaniales appartenant à l'Etat.

Domaine privé *stricto sensu.*

Dans la première, qui est déterminée à l'article 2, l'Etat s'est réservé l'exploitation exclusive du caoutchouc. Les territoires compris dans cette zone sont appelés dans les décrets et règlements ultérieurs « le domaine privé ». En réalité, ils ne constituent qu'une partie du domaine privé. Dans le but d'éviter des confusions et des erreurs, il y a utilité à les dénommer « domaine privé ***stricto sensu*** ».

Zone réservée.

Une seconde zone, dont les limites sont fixées à l'article 3, est réservée. Le décret porte que l'exploitation du caoutchouc y sera réglée ***lorsque les circonstances le permettront.*** Les mesures annoncées n'ont pas encore été prises à l'heure actuelle.

Zone de l'exploitation publique.

La troisième zone comprend toutes les terres domaniales qui ne font pas partie des deux zones précédentes. C'est la zone ouverte à l'exploitation publique.

Le régime établi par le décret du 30 octobre 1892 prendra fin au moment où la Belgique sera appelée à exercer son droit de reprise en vertu de la convention du 3 juillet 1890. C'est-à-dire en février 1901 (3). Si le délai d'option de la Belgique

(1) *Supra*, p. 168.
(2) *Bull. off.*, 1892, p. 307.
(3) *Supra*, p. 129.

était prolongé, il y aurait lieu soit de prendre de nouvelles mesures, soit de proroger le système actuel.

Dans la zone ouverte à l'exploitation publique, les particuliers peuvent librement se livrer partout à l'exploitation du caoutchouc. Ce droit subit deux restrictions (1). Les droits acquis que possédaient des tiers sur certaines parties en raison d'engagements pris par l'Etat et publiés au *Bulletin officiel*, à la date du décret du 30 octobre 1882, doivent être respectés. D'un autre côté, le Gouverneur général peut accorder à des particuliers, dans cette zone, des concessions exclusives d'exploitation dans des conditions qui seront exposées plus bas (2). De l'exploitation dans cette zone.

Un décret du 1er février 1898 (3) porte que chaque établissement fondé après cette date pour la récolte du caoutchouc dans les forêts domaniales ouvertes à l'exploitation publique, acquittera, outre les impôts généraux, un droit de licence de 5,000 francs. Droit de licence.

Le décret prend des précautions pour la protection des lianes productrices du caoutchouc L'art. 6 porte que la récolte ne pourra être faite qu'au moyen d'incisions pratiquées dans les arbres ou lianes. Protection des lianes.

Les indigènes qui récoltent le caoutchouc dans les territoires situés en amont du Stanley Pool où la récolte est autorisée, sont astreints par le décret (4) et l'arrêté du 6 décembre 1892 (5), à payer à l'Etat, à titre d'impôt, une quote-part de leur récolte qui ne peut excéder le cinquième. Les non-indigènes qui fondent dans ces régions des comptoirs ou des établissements de récolte du caoutchouc peuvent racheter la Impôts en nature.

(1) Décret du 30 octobre 1892, art. 4, p. 309.
(2) Ibid., art. 4 et 5.
(3) *Bull. off.*, p. 28.
(4) Art. 7.
(5) *Bull. off.*, 1893, p. 3.

redevance en nature en payant une taxe de 25 centimes par kilogramme de caoutchouc récolté. Si le chef de l'établissement n'use pas de cette faculté, il sera tenu de fournir la justification que la redevance a été payée par les indigènes qui ont récolté le produit. A défaut de fournir cette justification, ils doivent payer la redevance de 25 centimes par kilogramme.

Ces mesures fiscales sont établies sans préjudice des droits de douanes et autres.

C. — *Des concessions privées.*

Concessions privées.

L'art. 5 du décret du 30 octobre 1892 (1) prévoit l'octroi de concessions privées d'exploitation du caoutchouc, sur les terres de la région ouverte à l'exploitation publique. Ces concessions confèrent aux titulaires des droits privatifs d'exploitation qui sont exclusifs non seulement de ceux des Européens, mais aussi de ceux des indigènes.

Quiconque veut obtenir une concession d'exploitation du caoutchouc doit adresser au Gouvernement une requête précisant et la situation et la partie du domaine que vise la concession demandée. Cette demande est transmise à la commission des terres qui examine les mêmes points que ceux qui attirent son attention quand il s'agit d'une demande d'achat de terrain. La commission formule son avis (2).

Le Gouverneur général décide. Il détermine les conditions du contrat. Il peut « affermer, dit le décret (3), aux non-indigènes qui fonderont des comptoirs et des établissements de récolte sur les terres domaniales, l'exploitation du caoutchouc dans un rayon maximum de 30 kilomètres autour des dits établissements. Ces concessions peuvent être, on le voit, très

(1) *Bull. off.*, p. 309, art. 5.
(2) *Bull. off.*, 1898, p. 30.
(3) *Bull. off.*, 1892, p. 308, art. 5.

considérables. Le rayon de 30 kilomètres couvre une superficie de 282,000 hectares.

Toutefois, aucune location de ce genre ne pourra être accordée à moins de 20 kilomètres des comptoirs et établissements de récolte existant à la date du 30 octobre 1892 et dont les chefs déclarèrent racheter le payement de l'impôt en nature dû par les indigènes, conformément à ce qui a été exposé plus haut.

L'interdiction des procédés de récolte autres que l'incision des lianes s'applique aux concessions privées.

D. — *Exploitation des autres produits végétaux.*

Le décret du 30 octobre 1892 et la division du domaine en trois régions ne s'appliquent qu'à l'exploitation du caoutchouc. Celle des autres produits végétaux reste soumise au décret du 17 octobre 1889 (1), avec la modification résultant de l'institution de la commission des terres. Exploitation des autres produits végétaux.

Cette matière n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'une grande attention parce que, jusqu'à l'heure actuelle, l'exploitation des produits végétaux autres que le caoutchouc et le bois, qui sont réglés par des dispositions spéciales, n'a que peu d'importance.

E. — *Coupes de bois dans les forêts domaniales.*

L'exploitation des bois des forêts domaniales a une double importance. D'abord, ces forêts renferment des essences précieuses possédant une grande valeur marchande, ensuite, en l'absence de charbon, c'est au moyen de bois que sont chauffées, au Congo, les chaudières des machines à vapeur. Coupes de bois.

(1) *Bull. off.*, p. 218.

Toute la navigation du haut fleuve, notamment, est tributaire des forêts domaniales.

Un décret du 7 juillet 1898 (1) indique les conditions auxquelles sont subordonnées les coupes de bois. Le décret prévoit trois genres d'exploitation des forêts : celle qui a pour but d'alimenter les foyers des steamers, celle qui a pour but des usages locaux, enfin, celle qui a pour but de fournir des bois au commerce.

Pour le commerce. Pour cette dernière catégorie, nul ne peut faire des coupes sans avoir obtenu, dans les formes exposées plus haut, une concession régulière.

Pour les usages locaux. Le secrétaire d'Etat ou les fonctionnaires désignés par lui peuvent autoriser les particuliers à faire les coupes destinées aux usages locaux de la seconde catégorie. L'autorisation est subordonnée au payement d'une taxe dont le taux est fixé suivant le diamètre des arbres et la longueur des pièces et qui ne peut dépasser 20 francs au mètre cube.

Pour les chaudières. Quant au bois destiné aux steamers, les propriétaires ou capitaines naviguant sur le Haut-Congo sont autorisés à en faire des coupes en cours de voyage moyennant payement d'une taxe annuelle basée sur la capacité de transport des vapeurs et de leurs remorques. Le taux de la taxe varie avec le tonnage et la rapidité des steamers (2). Des dispenses de la taxe peuvent être accordées aux steamers se rendant du Stanley-Pool dans l'Ubangi et vice-versa, ou ne dépassant pas l'embouchure de l'Ubangi, ainsi qu'aux bateaux des missions qui n'effectuent pas des transports pour des tiers.

Le secrétaire d'Etat, ou son délégué, détermine les essences qui ne peuvent être coupées en vertu des autorisations données pour les coupes des deux dernières catégories. Il subor-

(1) *Bull. off.*, p. 182.
(2) *Ibid.*, art. 3.

donne les autorisations à telles conditions qu'il juge utiles pour empêcher la destruction des forêts et assurer leur reboisement.

Les contraventions à ces dispositions sont punies d'amendes.

§ 5. — *Commerce de l'ivoire.*

On peut s'étonner à première vue de voir rattacher le commerce de l'ivoire à l'exploitation du domaine. La raison en est qu'il existe dans les forêts domaniales des dépôts d'ivoire parfois appelé fossile, qui sont des accessoires du sol. **Commerce de l'ivoire.**

Un décret du 9 juillet 1890 (1), réglant le commerce des dents d'éléphant, autorise le trafic de l'ivoire dans tout le territoire de l'Etat : le Gouvernement abandonne exclusivement aux particuliers la récolte de l'ivoire des domaines de l'Etat dans tous les territoires situés au delà du Stanley-Pool et directement accessibles aux steamers en aval des chutes du Congo et en aval de celles de ses affluents, sur une profondeur de rives de cinquante kilomètres. Dans le reste du pays, l'Etat se réserve le droit de faire le commerce de l'ivoire en même temps que les particuliers. L'ivoire recueilli dans la première zone était frappé d'un droit de patente de deux francs, dans le reste du territoire ce droit s'élevait à quatre francs.

Ces droits furent d'abord remplacés, par le décret du 14 février 1891 (2), par des droits de sortie *ad valorem*. Plus récemment, le règlement du 22 juillet 1897 (3) a établi des droits de sortie basés sur la qualité de l'ivoire exporté.

(1) *Bull. off.*, p. 80.
(2) *Ibid.*, p. 24.
(3) *Ibid.*, p. 217.

§ 6. — *Des concessions de mines.*

Les richesses minérales appartiennent à l'Etat.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut (1), toutes les richesses minérales du sol congolais appartiennent à l'Etat et font partie du domaine privé. Ceci s'applique non seulement aux richesses minérales enfouies dans le sol du domaine privé, mais aussi à celles qui sont enfouies dans les terrains des particuliers et dans les terres occupées par les indigènes.

L'exploitation est subordonnée à une concession.

Nul ne peut exploiter une mine si ce n'est en vertu d'une concession spéciale accordée par le Souverain (2). Il n'y a d'exception à ce principe qu'en faveur des indigènes qui exploitaient pour leur compte, soit à la date du 1er juillet 1885, soit à la date du décret (8 juin 1888), des substances minérales sur les terres occupées par eux.

Le décret du 20 mars 1893 (3) a pris les mesures de détail et d'application des principes posés par celui du 8 juin 1893.

Substances concessibles.

Sont considérées comme substances concessibles :

1° Toutes les substances minérales utilisables par leur teneur en métaux;

2° Les autres substances utilisables par leur teneur en soufre ou en phosphore;

3° Les substances fossiles combustibles ou bitumineuses;

4° Le sel gemme, les sels métalliques et les sources salées;

5° Les diamants et les autres pierres précieuses

Par contre, la tourbe peut être exploitée sans concession. Il en est de même des minerais de fer qui, à raison de leur nature ou de leur faible profondeur, sont rattachés par le décret à la propriété du sol.

Recherches minières.

Le Gouvernement détermine par décret les régions où les recherches minières sont autorisées, soit à tous les particu-

(1) *Supra*, p. 297.
(2) Décret du 8 juin 1888, *Bull. off.*, 1893, p. 235, art. 2.
(3) *Bull. off.*, 1893, p. 235.

liers en général, soit aux personnes nominativement désignées. Cette autorisation est subordonnée au payement d'un droit de licence.

La personne qui a découvert une mine, en faisant des fouilles autorisées, peut s'assurer un droit de préférence pendant dix années pour la concession de cette mine.

Elle adresse à cet effet au Gouvernement une requête détaillée qui est soumise à la commission des terres La concession, le cas échéant, est accordée par décret. Ce décret est enregistré par le conservateur des titres fonciers qui délivre un certificat de concession. La délivrance de ce certificat est subordonnée au payement d'une taxe fixe de 2,500 francs et d'une taxe proportionnelle déterminée d'après l'étendue et la nature de la concession. En outre, à moins que des conditions spéciales n'aient été stipulées dans le décret de concession, le Gouvernement a droit à un pourcentage du bénéfice annuel de l'exploitation. Les travaux peuvent être commencés aussitôt après la délivrance du certificat d'exploitation. Demandes de concessions.

Aucune concession de mines ne peut être accordée pour une étendue de plus de 10,000 hectares. Le Gouvernement peut toutefois autoriser la réunion en une seule de plusieurs concessions. Étendue des concessions.

Les concessions sont transmissibles, mais elles ne peuvent être aliénées par lots sans l'autorisation du Gouvernement.

Elles ne sont accordées que pour un terme de nonante-neuf ans. A l'expiration de ce délai, l'Etat est subrogé à tous les droits du concessionnaire et il entre immédiatement en possession de la mine et du matériel d'exploitation. Durée.

Le concessionnaire peut obtenir du Gouvernement renonciation à la mine, sauf réparation des dommages produits et caution pour les dommages éventuels.

Le Gouvernement peut charger un commissaire de surveiller l'exploitation des mines concédées. Ce fonction- Droits du gouvernement.

naire jouit des droits les plus étendus d'inspection et d'examen.

§ 6. — *Exploitation du domaine en régie.*

Exploitation du domaine en régie.

L'Etat s'est réservé, à l'art. 2 du décret du 30 octobre 1892, l'exploitation exclusive du caoutchouc dans certaines parties du domaine privé qu'il détermine. Un décret du 5 décembre 1892, qui n'a pas été publié, dispose que les terres domaniales ainsi réservées forment le domaine privé de l'Etat. Il convient, pour éviter des erreurs, d'appeler cette partie du domaine privé, domaine privé *stricto sensu* (1).

Le décret du 30 octobre 1892 ne réserve à l'Etat que l'exploitation du caoutchouc sur le domaine privé (*stricto sensu*). Le décret du 5 décembre, au contraire, pour autant qu'on puisse en juger par les extraits et par les résumés que contiennent les documents officiels, réserve à l'Etat l'exploitation de tous les produits qui y poussent.

Les revenus nets du domaine privé sont affectés au payement des dépenses publiques. L'administration des biens de ce domaine a été placée dans les attributions du département de l'intérieur du gouvernement central.

Organisation.

Le secrétaire d'Etat prend les mesures qu'il juge utiles ou nécessaires pour assurer la mise en exploitation du domaine. Cette exploitation, aux termes du décret, se fait soit par voie de régie directe, soit autrement. A l'heure actuelle, l'exploitation se fait principalement par le soin des agents du service de l'intendance.

Produits exploités.

L'intendance s'occupe non seulement de l'exploitation du domaine privé *stricto sensu*, mais aussi de l'exploitation de l'ivoire dans toutes les régions qui ne sont pas ouvertes à

(1) V. plus haut, p. 306.

l'exploitation libre de ce produit par le décret du 9 juillet 1890 (1), qui a été examiné plus haut.

L'ivoire et le caoutchouc sont les deux principaux produits d'exploitation. Ils procurent tous les ans à l'Etat des sommes de plus en plus importantes (2). L'excédent des recettes sur les dépenses de ce service est porté au budget sous la rubrique, très complexe, de : « produit net du domaine, des tributs et impôts payés en nature par les indigènes. Prestations, etc. » Il serait désirable, dans un intérêt de bonne et saine administration, que tous ces postes fussent séparés.

Modes d'exploitation.

Les agents de l'Intendance sont placés, dans chaque district, sous la direction du commissaire de district. Ils doivent consacrer, disent les instructions générales (3), tous leurs soins au développement de la récolte du caoutchouc et des autres produits de la forêt. Les instructions sont muettes, malheureusement, au sujet des moyens à employer pour développer ces récoltes. Ce ne peuvent être en première ligne que les corvées imposées aux populations indigènes — l'imposition de prestations de caoutchouc — l'achat du caoutchouc récolté par les indigènes.

Précautions prises en faveur des indigènes.

Quel que soit le mode adopté, les agents sont tenus (4) d'accorder aux indigènes une rémunération qui ne soit en aucun cas inférieure au montant de la main-d'œuvre nécessaire pour la récolte du produit. Cette rémunération est fixée par le commissaire de district qui soumet son tarif à l'approbation du Gouverneur général.

(1) *Supra*, p. 308.
(2) En 1895, pour 5,800,000 francs.
En 1896, pour 6,100,000 francs.
En 1898, il est probable que le domaine privé produira plus de 7,000,000 de francs.
(3) *Bull. off.*, 1896, p. 272.
(4) Instructions générales, *Bull. off.*, 1896, p. 272.

« L'inspecteur d'Etat en mission vérifie si ce tarif est en rapport avec le prix de la main-d'œuvre : il veille à sa stricte application et il examine si les conditions générales d'exploitation ne donnent lieu à aucune plainte justifiée.

» Il fait comprendre aux agents chargés du service que, par le fait de rétribuer convenablement l'indigène, ils emploient le seul moyen efficace d'assurer la bonne administration du domaine et de faire naître chez lui le goût et l'habitude du travail. »

L'existence du domaine privé est vivement critiquée.

L'institution du domaine privé a excité beaucoup de mécontentements et donné lieu à beaucoup de soupçons. Les commerçants et les sociétés commerciales qui, c'est chose naturelle, ne poursuivent qu'un but : la réalisation de la plus grande somme de bénéfices dans le moins de temps possible, s'inquiètent de la concurrence dangereuse de l'Etat Indépendant. Celui-ci, supérieurement organisé, jouissant du prestige que donne la possession de l'autorité, ayant à sa disposition constante la protection de forces armées, est à même de réunir plus sûrement et à moins de frais peut-être, de plus grandes quantités de produits. Il peut exercer sur les fluctuations des prix de vente une influence considérable. Aussi le monde commercial proteste-t-il, au nom de la liberté du négoce, contre l'exploitation du domaine par l'Etat. C'est là, dit-on, une besogne indigne d'un gouvernement.

Les critiques sur ce point ne sont pas fondées.

Ces critiques ne sont pas fondées. Si légitimes qu'elles paraissent, si on se place au point de vue des seuls intérêts, non pas même du commerce, mais de quelques commerçants ou de quelques compagnies commerciales, leur valeur est singulièrement amoindrie si on se place à un point de vue plus élevé : celui de la civilisation.

L'Etat du Congo poursuit en Afrique une œuvre de civilisation et de progrès. Déjà il a rendu de grands, d'énormes

services, aux populations indigènes. Non seulement l'Etat du Congo a le droit de vivre, mais il faut aussi désirer, dans l'intérêt de l'humanité, qu'il continue à vivre et à prospérer. Si l'exploitation du domaine peut seule lui permettre d'équilibrer son budget, il est légitime qu'il se procure par elle les ressources qui assurent son existence.

Mais cette justification même du domaine privé en limite l'existence. Si quelque jour l'essor commercial de l'Etat était suffisant pour que le produit des impôts de toutes natures permît de couvrir les dépenses, l'exploitation directe du domaine privé, au profit du Trésor, ne se justifierait plus.

L'organisation actuelle de l'exploitation est critiquable.

Tout en proclamant d'ailleurs la légitimité de l'exploitation directe du domaine privé à l'heure actuelle, il est nécessaire de signaler les dangers de l'organisation de son exploitation. Son vice essentiel est de placer la population indigène entre l'intérêt de l'État, d'une part, et les intérêts des agents de l'administration, sans que des règles suffisamment précises et suffisamment strictes la protègent contre l'oppression des agents. Les instructions qui ont été citées plus haut sont empreintes du meilleur esprit, mais elles sont non seulement trop théoriques, mais aussi insuffisantes.

Toute cette matière est trop importante pour n'être pas examinée à fond.

Le caractère le plus défectueux de l'organisation actuelle est celui-ci. L'Etat, désireux à la fois de retirer du domaine privé le maximum des ressources qu'il peut produire et de récompenser le zèle de ses agents les plus actifs, accorde aux fonctionnaires de la régie des indemnités proportionnelles au produit du caoutchouc et de l'ivoire récoltés par eux. Ce système existe encore à l'heure actuelle, sous une forme peut-être modifiée. Or, on n'a pas songé que l'on donnait ainsi aux agents un intérêt direct et personnel à user de rigueur

et de sévérité envers les indigènes qui, dans toute hypothèse, fournissent la main-d'œuvre de l'exploitation. Il est certain que toujours une rémunération équivalente à la valeur de la main-d'œuvre leur est accordée, mais il est certain aussi que les agents, poussés par l'aiguillon de l'intérêt personnel, doivent exiger avec rigueur l'accomplissement des obligations que les décrets et arrêtés imposent aux indigènes. Des agents de haute culture intellectuelle et morale, comme les fonctionnaires issus du cadre des officiers de l'armée belge, sont au-dessus des sollicitations de l'intérêt personnel, mais il ne faut pas oublier que les agents de la régie, en général, n'appartiennent pas au cadre des officiers et n'ont ni la même culture intellectuelle ni la même culture morale.

Mesures à prendre.

Ce caractère de l'organisation la vicie et doit disparaître. Sa disparition sera une amélioration capitale, mais ce n'est pas la seule qui s'impose. On peut, à ce sujet, formuler les désidérata suivants :

1° Il importe que des règlements précis, publics, stipulent les obligations des indigènes en matière de corvées là où elles existent ;

2° Des règles générales, précises, publiques, doivent stipuler les obligations des indigènes au sujet des prestations en nature ;

3° Des fonctionnaires spéciaux devraient être nommés pour protéger les indigènes contre les agents de la régie ;

4° Les traitements de tous les fonctionnaires devraient être fixes, publics. Toutes les augmentations de traitements devraient être publiques ;

5° Les comptes de l'exploitation du domaine privé devraient être rendus publics dans tous leurs détails.

Jusqu'au jour où ces réformes auront été accomplies, l'État du Congo exposera ses agents à des soupçons d'autant plus regrettables qu'ils sont le plus souvent injustifiés.

§ 7. — *Des cultures domaniales.*

L'Etat du Congo a établi, sur différents points de son territoire, d'assez vastes plantations de café et de cacao. Ces cultures sont établies par les soins des commissaires de district et de leurs agents. Ils engagent, à cet effet, les services d'indigènes qui reçoivent un salaire convenu. Les soldats de la force publique sont aussi, dans certaines limites, employés aux travaux de culture. Ces plantations ressemblent aux plantations des particuliers et il n'y a pas lieu de s'en occuper spécialement. Elles importent au point de vue de l'avenir, car elles peuvent devenir le point de départ d'un système général de cultures gouvernementales. Les cultures établies par les chefs reconnus et par le corps de réserve méritent, au contraire, un examen spécial. Cultures domaniales.

§ 8. — *Des cultures des chefs indigènes reconnus.*

Les chefs reconnus par le gouvernement sont tenus (1) d'établir, sur les terres vacantes qui appartiennent à l'Etat, dans les régions soumises à leur autorité, des plantations de café et de cacao. Cultures gouvernementales forcées.

Le commissaire de district, ou son délégué, détermine l'étendue des plantations à créer par chaque chef. Les bases d'évaluation sont d'abord la densité de la population placée sous l'autorité du chef, ensuite le principe que le gouvernement a droit au vingtième de la somme de travail que cette population peut fournir.

Ces bases d'évaluation sont très critiquables. Le décret porte qu'il faut tenir compte de la densité de population. Faut-il tenir compte du chiffre absolu de la population ou seulement

(1) Décret du 30 avril 1897, *Bull. off.*, p. 236.

de la population apte au travail? Si l'on estime que chaque chef doit fournir à l'Etat une somme de journées de travail calculée d'après le chiffre de la population globale, y compris les enfants, les vieillards, les infirmes, il est évident que ceux qui sont aptes au travail seront expropriés de leur liberté pendant un nombre de jours beaucoup trop considérable, puisque le chef devra les contraindre à remplacer les malades, les infirmes et les enfants.

Quant à la base du vingtième du travail que peut fournir annuellement la population, elle est des plus vagues. Comment déterminer la somme de travail totale que peut fournir annuellement une population? L'idée est tellement peu précise qu'on a peine à comprendre ce qu'a voulu le législateur.

Supposons que l'on ait voulu dire : « le vingtième des journées de travail que peut fournir la population chaque année ». Cela équivaudrait à imposer dix-huit jours de corvée par tête et par an, ce qui est considérable.

Les plantations sont placées sous la direction et le contrôle des agronomes de l'Etat, qui donnent aux chefs les indications nécessaires tant pour le choix et le défrichement des terrains que pour l'établissement et l'entretien des cultures.

Les chefs ont, aux termes du décret, « un droit de jouissance sur les établissements de plantations qu'ils établissent et exploitent. Ils peuvent transmettre ce droit à leurs successeurs ».

Vices du décret au point de vue juridique.

Toutes ces dispositions laissent beaucoup à désirer au point de vue juridique. Quel est ce droit que possèdent les chefs sur les plantations qu'ils ont établies? C'est, d'après le texte du décret, « *un droit de jouissance* ». Le décret ajoute : « Dans aucun cas ce droit ne peut être aliéné ou grevé d'hypothèque ou de servitude quelconque, sans l'autorisation de l'Etat ».

Voilà donc un droit de jouissance qui peut être grevé

d'hypothèque et de servitude! Il est impossible de savoir avec exactitude la portée de cette disposition. Il ne semble pas qu'ont ait voulu dire que les chefs deviennent les propriétaires du fonds et des cultures établies par eux sur des terres du gouvernement, mais si telle a été la pensée du législateur, il faut reconnaître qu'elle a été bien mal exprimée.

Il est alloué aux chefs une indemnité de dix centimes pour chaque caféier ou cacaoyer transplanté dans de bonnes conditions et ayant atteint 75 centimètres de hauteur.

Le produit des plantations doit être remis à l'Etat dans les localités désignées par lui. Le chef reçoit en payement un prix qui est fixé chaque année par le Gouverneur général et qui équivaut aux cinquante pour cent de la valeur du produit en Belgique, déduction faite des frais de douanes et de transport, etc., grevant le produit depuis le lieu d'origine jusqu'à destination.

Critique de cette institution.

Ce système constitue un système de cultures gouvernementales forcées. Le Gouvernement, convaincu, d'un côté, que le travail est le plus puissant moyen de relèvement des populations indigènes, convaincu, d'un autre côté, que les indigènes n'acquerront l'habitude du travail que par la contrainte, oblige les chefs à imposer des cultures aux populations soumises à leur autorité. C'est là une idée qui peut contenir une grande part de vérité. Le gouvernement hollandais pendant longtemps connut un système de cultures analogues; il a été contraint de l'abolir par la pression de l'opinion publique. Aussi est-il regrettable que les autorités congolaises, sans avoir étudié mûrement la question, sans avoir consulté non pas la masse qui est incapable de décider de tels problèmes, mais même son conseil supérieur qui a mission de l'éclairer sur les questions difficiles, ait pris des mesures aussi graves par leur nature, et aussi grosses de conséquences que l'institution des cultures forcées.

Elle expose l'indigène à l'oppression.

Dût-on, d'ailleurs, approuver le principe de l'institution, qu'il faudrait encore la désapprouver telle qu'elle est organisée. Le chef établit les cultures et est responsable vis-à-vis du gouvernement de leur établissement et de leur entretien. C'est lui qui touche l'indemnité de dix centimes par plant de café et de cacao, lui encore qui reçoit le prix des produits remis au Gouvernement. C'est lui qui a le droit de jouissance sur les plantations créées. Le chef de tribu a donc toute la responsabilité et tout le profit des plantations et c'est pourtant la population qui fournit le travail nécessaire pour les créer et les faire fructifier. Qui ne voit que le chef, poussé par la crainte des punitions que l'Etat peut lui infliger, alléché par les avantages qu'il peut obtenir, a un double intérêt à opprimer sa tribu?

On objecte que ces idées sont théoriques et qu'elles méconnaissent l'organisation des tribus. Le chef, dit-on, est, par le consentement de la population, le représentant de la tribu. Il est l'intermédiaire nécessaire entre le Gouvernement et les indigènes. On ne peut ni se passer de lui ni passer au-dessus de lui. Mais ce n'est pas un despote. Il ne conservera point la totalité des indemnités et du prix des produits. Ils seront partagés entre tous les membres de la tribu. En un mot, on prétend que le Gouvernement a été guidé par le désir et la nécessité de ne pas méconnaître un caractère essentiel des sociétés indigènes.

Ce principe est salutaire et il serait désirable que le Gouvernement de l'Etat s'en montrât respectueux dans tous les domaines. Cela n'empêche point que le décret constitutif de l'institution des cultures forcées va augmenter l'autorité et la puissance des chefs. Et cela sans prendre aucune mesure pour protéger éventuellement la population contre leur oppression.

Dans les circonstances ordinaires, les indigènes peuvent

espérer trouver, auprès des fonctionnaires du Gouvernement, protection contre les abus d'autorité des chefs de tribu. Le malheur est que, dans l'organisation actuelle, l'Etat et les chefs auront des intérêts parallèles et contraires à ceux des populations!

La création des cultures forcées est trop récente pour qu'on puisse en apprécier les résultats. Leur extension multipliera les causes de mécontentements et les causes de conflits. Il est à désirer que des rapports annuels et détaillés fournissent des renseignements précis et exacts sur une institution qui a été inspirée par une pensée juste qu'on n'a pas su réaliser. Le Gouvernement a raison de vouloir contraindre les indigènes au travail. Mais pourquoi les obliger à remettre le produit des cultures au Gouvernement? Pourquoi ne pas les autoriser à vendre au plus offrant les fruits du café et du cacao? Pourquoi ne payer aux indigènes que la moitié de la valeur de ces marchandises?

Un autre vice de ce système est de multiplier à l'infini les rouages gouvernementaux et le nombre des fonctionnaires. La généralisation du système de culture forcée nécessiterait une armée de fonctionnaires On veut tout réglementer, tout faire dépendre de l'action gouvernementale. C'est mal profiter des enseignements de l'histoire. Les colonies qui prospèrent ne sont point celles qu'on ligotte par des règlements sans fin Ce sont celles qu'on laisse se développer.

§ 9. — *Des cultures du corps de réserve.*

Culture du corps de réserve.

L'organisation du corps de réserve, telle qu'elle est réalisée par le décret du 18 janvier 1898, a été exposée plus haut. Il suffit de rappeler ici que les réservistes sont répartis en villages de 150 hommes et qu'ils établissent, en dehors des

heures du service militaire, des cultures sur les terres domaniales.

L'art. 14 de ce décret récent charge le Gouverneur général d'en déterminer les mesures d'exécution. Jusqu'ici ces règlements, s'ils ont été pris, n'ont pas encore été publiés. Il n'est donc pas encore possible d'apprécier l'institution du corps de réserve au point de vue des cultures

---

TITRE XV

Finances

—

CHAPITRE PREMIER

SYSTÈME MONÉTAIRE

Le système monétaire a été organisé par le décret du 27 juillet 1887 (1) et complété par celui du 7 février 1896 (2). Système monétaire.

La monnaie de compte est le franc, divisé en cent centimes. Le franc représente la 3,100ᵉ partie d'un kilogramme d'or à 9/10ᵉ de fin. Il y a aussi des pièces de 20 francs en or, de 5, 2, 1 francs et 50 centimes en argent et des monnaies d'appoint en cuivre de 10, 5, 2 et 1 centimes.

Les monnaies d'argent et de cuivre sont, sans limitation de quantité, acceptées en payement des impôts.

Le décret du 7 février 1896 a créé des billets au porteur représentatifs de la monnaie légale. Ils sont émis par l'Etat lui-même, et portent le nom de *billets d'Etat*. Toute émission doit être autorisée par décret du Souverain. Les billets d'Etat sont payables à la trésorerie générale à Bruxelles. Ils sont acceptés en payement des impôts et de toutes sommes dues au trésor concurremment avec les monnaies d'argent et d'or.

Des dispositions pénales répriment la contrefaçon des bil-

(1) *Bull. off.*, 118.
(2) *Ibid.*, 227.

lets, et la fabrication d'imprimés ou formules présentant une ressemblance avec les billets d'Etat (1). Ceux qui auraient donné ou offert en payement à des indigènes, des imitations de ce genre sont passibles de peines s'élevant à deux ans de servitude pénale (2).

CHAPITRE II

DU BUDGET

Budget. C'est en 1890 (3) qu'on trouve pour la première fois au *Bulletin officiel*, les chiffres du budget de l'Etat. Ce sont ceux du budget pour l'année 1891. La mention se borne à un résumé sommaire ne comprenant pas deux pages d'impression. En 1891 (4) le même budget fut publié en détail. Le budget ordinaire pour 1892 (5) et le budget extraordinaire pour la même année (6) ont été insérés au *Bulletin officiel*. Les budgets des exercices ultérieurs ont été régulièrement (7) publiés.

La législation ne contient pas de dispositions sur la matière, mais l'usage s'est introduit que le Souverain arrête tous les ans, par décret, l'évaluation des recettes et des dépenses pour l'exercice budgétaire suivant.

Le décret qui approuve chaque budget autorise le secrétaire d'Etat à ordonnancer les dépenses qui y sont portées jusqu'à concurrence des crédits portés à chacun des articles. Le secrétaire d'Etat peut déléguer au Gouverneur général le

(1) Décret du 7 février 1896, *Bull. off.*, p. 237, art. 4, 5.
(2) *Ibid.*, art. 6.
(3) *Bull. off.*, 1890, 164.
(4) *Ibid.*, 1891, 45.
(5) *Ibid.*, 1892, 165.
(6) *Ibid.*, 1892, 177.
(7) *Ibid.*, 1894, p. 13, 264. — *Bull. off.*, 1896, p. 322, 324. — *Bull. off.*, 1897, p. 335.

droit d'ordonnancer les sommes qui doivent être payées en Afrique par les comptables qui y résident.

Aucune dépense ne peut être faite au delà des crédits portés au budget, à moins d'une autorisation spéciale du Souverain.

La comptabilité générale de l'Etat est réglée par le décret du 6 octobre 1885 (1). Les grandes lignes de cette organisation ont été exposées plus haut (2).

CHAPITRE III

DES RESSOURCES ORDINAIRES

§ 1er. — *Ressources domaniales.*

L'exploitation du domaine en régie directe produit chaque année des sommes importantes. La vente et la location des terres du domaine privé, les concessions d'exploitation des produits végétaux ou minéraux, les taxes de coupes de bois sont autant de sources de revenu dérivant du domaine privé (3). Ressources domaniales.

(1) *Bull. off.*, 1894, p. 6.
(2) *Supra*, p. 226.
(3) Le tableau des recettes annexé au budget pour 1898 ne comprend pas moins de quatre postes relatifs au domaine privé et répartis sans ordre aucun. Le poste *D* vise la *vente et location de terres domaniales, coupes d'arbres, etc.;* le poste *I* est relatif aux *taxes sur les coupes de bois*; sous la lettre *P* est repris *le produit du domaine, des tributs et impôts payés en nature par les indigènes;* la lettre *Q* comprend *l'exploitation des forêts du Mayombe*. Ce système est fort peu méthodique : toutes les recettes provenant du domaine privé devraient former un poste unique logiquement subdivisé. Tout au plus y aurait-il lieu de faire deux postes différents pour le domaine privé (*lato sensu*) et le domaine privé (*stricto sensu*). D'un autre côté, le produit des *tributs et impôts payés en nature par les indigènes* devrait être séparé complètement du produit du domaine. Il a une source et un caractère juridique tout différents.

Toutes les matières relatives à l'exploitation directe ou indirecte du domaine ont été exposées plus haut (1).

§ 2. — *Les douanes.*

Douanes. Les droits de sortie étaient autorisés par le traité de Berlin de 1885. Par contre, étaient interdits les droits de transit et d'entrée. La Conférence de Bruxelles de 1890 a modifié ce dernier point et autorisé la création de droits d'entrée s'élevant au maximum à 10 p. c. de la valeur des marchandises importées.

Cette matière est trop spéciale et même trop instable pour trouver sa place dans ce traité.

Une indication des principales dispositions législatives sur la matière pourra néanmoins être utile.

Droits de sortie. — Un décret du 22 juillet 1897 (2) coordonne et revise le tarif et le règlement sur la perception des droits de sortie.

Droits d'entrée. — Le décret organique est du 9 avril 1892 (3). Le règlement de perception et le tarif datent du 10 avril 1892 (4). Une série d'arrêtés postérieurs complètent ou modifient cette organisation (5).

(1) *Supra*, p. 290 et suiv.

(2) *Bull. off.*, p. 216 et suiv. — Décret du 5 mai 1898, *Bull. off.*, p. 141.

(3) *Bull. off.*, p. 113.

(4) *Bull. off.*, p. 115.

(5) Règlement sur les entrepôts : Arrêté du 10 avril 1892, *Bull. off.*, p. 141. — Bureaux de perception : même date, p. 150. — Arrêté du 4 mai 1892, *Bull. off.*, p. 199. — Arrêté du 2 juin 1892, *Bull. off.*, p. 181. — Arrêté du 6 février 1897, *Bull. off.*, p. 209. — Décret du 5 mai 1898, *Bull. off*, p. 141. — Décret du 2 mars 1896, *Bull. off.*, p. 28. — Arrêté du 5 mars 1896, *Bull. off.*, p. 243. — Décret du 5 mai 1898, *Bull. off.*, p. 141.

§ 3. — *Impositions directes et personnelles.*

Impositions directes et personnelles.

Le décret organique des impositions directes et personnelles date du 16 juillet 1890 (1). Ce décret soumet au payement de ces impôts les particuliers et les sociétés ou associations de toute espèce ayant des établissements dans l'État. Les bases de ces impositions sont :

Première base. — La superficie des bâtiments et enclos qu'ils occupent.

Deuxième base. — Le nombre d'employés et d'ouvriers à leur service.

Troisième base. — Les bateaux et embarcations à leur usage.

L'exécution du décret, notamment la fixation du taux des impositions, le mode de perception, les pénalités et les poursuites, a été déléguée au Gouverneur général.

Un arrêté du 3 septembre 1890 (2) a réglé ces différents points. Le tarif est plus élevé dans les localités du premier rang. Matadi (3), Léopoldville, Kinchassa, N'Dolo (4), ont été assimilées à ce point de vue à Boma et Banana.

Des réductions du taux primitif des impôts ont été consenties par décret du 9 avril 1892 (5), du 9 février 1896 (6) et du 5 mai 1898 (7).

Les pontons servant d'habitations et de magasins flottants

(1) *Bull. off.*, p. 113. L'art. 3 a été abrogé par décret du 19 février 1891, *Bull. off.*, p. 62.

(2) *Bull. off.*, 1891, p. 27.

(3) Décret du 17 juin 1892 et arrêté du 26 avril 1892, *Bull. off*, p. 198 et 199.

(4) Décret du 19 juin 1897 et arrêté du 3 mai 1897, *Bull. off.*, p. 234 et 235.

(5) *Bull. off.*, p. 152, art. 3.

(6) *Bull. off.*, p. 26.

(7) *Bull. off.*, p. 143.

sont compris dans la troisième base des impositions directes et personnelles (1).

Un décret du 21 novembre 1896 (2), modifié par une ordonnance du 25 février 1898 (3), approuvée par décret du 17 mai 1898 (4), a établi une taxe payable par les agents de commerce et linguisters de négoce.

Un arrêté du 31 décembre 1891 (5), approuvé par décret du 20 juin 1891, crée un impôt direct qui frappe les pontons ou navires ancrés à demeure dans les eaux du Congo et servant à la fois d'habitations et de magasins flottants.

§ 4. — *Impôts indigènes.*

Impôts indigènes. Le plus important des impôts indigènes est l'impôt militaire qui a été étudié plus haut.

Il n'y a pas jusqu'ici de règles générales et uniformes sur la nature et la perception des impôts dus par les indigènes. L'occupation du pays n'est pas encore assez effective pour que les tribus puissent être obligées à des prestations régulières.

Un décret du 28 novembre 1893 (6) astreint au payement de prestations les chefs d'une région de l'Etat, le Manyema. Il confère au commandant en chef des forces, dans cette région, le droit de déterminer la nature et le montant des prestations à fournir par chaque localité ou chef indigène. Elles doivent, dans la mesure du possible, être proportionnelles à l'importance de la population des différentes tribus.

(1) Décret du 20 juin 1891 et arrêté du 31 déc. 1890, *Bull. off.*, 1891, p. 234 et 235.
(2) *Bull. off.*, p. 351.
(3) *Ibid.*, p. 172.
(4) *Ibid.*, p. 171.
(5) *Ibid.*, p. 235.
(6) *Ibid* , p. 246.

Il résulte des dispositions qui précèdent que certains chefs peuvent être tenus à des prestations en nature, tandis que les autres sont tenus à des prestations de corvées. De même, les prestations en nature peuvent varier de qualité.

Ce régime est un régime d'arbitraire absolu.

Vices fondamentaux du régime actuel.

Le décret ne fixe pas le tarif des prestations qui peuvent être réclamées aux chefs. Il en résulte que rien n'empêcherait de les astreindre, sous prétexte d'impôts, à fournir des prestations hors de proportion avec leurs ressources, de les exploiter et de les ruiner. De plus, les bases de l'impôt ne sont pas uniformes. Elles peuvent varier de chef à chef. Ce système est de nature à légitimer toutes les spoliations et les injustices.

En dehors des règles du décret du 28 novembre 1893 qui s'appliquent aux chefs du Manyema, les tribus ne sont tenues à des prestations que lorsque leur chef a été reconnu et dans la limite du quasi-contrat qui intervient à ce sujet entre le chef et le gouvernement. Ce système soulève les mêmes objections que celles qui ont été formulées plus haut. Elles ont le même vice essentiel de ne présenter aucune garantie de modération et de justice. Elles mettent les chefs indigènes à la merci de chefs de district et de fonctionnaires qui ont un intérêt personnel à imposer les prestations les plus lourdes et à en exiger le payement avec rigueur. Elles font tache dans la législation de l'Etat Indépendant.

Mesures à prendre.

Un règlement précis devrait exister, indiquant la gradation des mesures qui peuvent être prises pour contraindre au payement des impôts les chefs qui y veulent échapper. Actuellement, les commissaires de district peuvent employer la force, faire la guerre aux tribus, sans être astreints à observer aucune formalité ou à recourir à aucune voie de conciliation. On ne devrait jamais oublier que les cerveaux nègres peuvent difficilement comprendre la légitimité de

l'impôt. Dans leur conception, l'Etat, en les astreignant au payement de taxes, commet une rapine que légitime seule sa force. Ces vues sont fausses, l'impôt est légitime, mais toute la procédure du recouvrement des prestations indigènes devrait tenir compte de la nature de l'esprit indigène et de la tolérance à laquelle elle a droit.

§ 5. — *Enregistrement.*

Enregistrement. Les droits immobiliers, pour être légalement reconnus, doivent faire l'objet d'un enregistrement (1). Chaque enregistrement donne lieu à la perception d'une taxe peu élevée (2).

§ 6. — *Péages.*

Péages. Le Gouvernement, pour s'indemniser des dépenses faites pour l'amélioration des routes menant de Matadi au Stanley-Pool, a établi des péages auxquels sont soumis les voyageurs et les caravanes (3). Le montant de ces péages constitue un des postes du budget des recettes (4).

§ 7. — *Taxes maritimes.*

Taxes maritimes. Des taxes ont été établies en rémunération des services rendus à la navigation (5). Elles comprennent des taxes de

(1) Voy. *infra*.

(2) Pour l'année 1898, le budget prévoit de ce chef une recette de 6,700 francs. — Voy. le décret du 14 septembre 1886, *Bull. off.*, 1893, p. 215, et l'arrêté du Gouverneur général du 8 novembre 1886, *Bull. off.*, 1893, p. 215.

(3) Voy. *supra*, p. 291.

(4) Pour 1898, ce poste se monte à 5,000 francs.

(5) Décret du 26 avril 1887, *Bull. off.*, p. 81. — Arrêté du 7 décembre 1887, *Bull. off.*, 1888, p. 19. — Arrêté du 14 janvier 1893, *Bull. off.*, p. 12. — Le budget de 1898 prévoit de ce chef une recette de 35,000 francs.

pilotage et des taxes dont le taux varie avec le tonnage des navires.

§ 8. — *Recettes postales.*

Les recettes postales constituent un poste assez important du budget des recettes (1). Recettes postales.

§ 9. — *Recettes judiciaires.*

Le budget comprend sous cette rubrique les recettes faites du chef des dispositions législatives sur l'organisation des tribunaux et probablement aussi les amendes prononcées par les diverses juridictions (2). Recettes judiciaires.

§ 10. — *Droits de chancellerie.*

Sous le terme vague de droits de chancellerie, le budget prévoit des recettes provenant de droits perçus pour la rédaction et le visa de certains actes (actes de l'état civil, notariat, etc., etc) (3). Droits de chancellerie.

§ 11. — *Transports.*

L'Etat a organisé un service public de transports des personnes et des marchandises par les bateaux de l'Etat (4). Les recettes réalisées de ce chef sont portées au budget sous la rubrique : « Transports et divers services de l'Etat (5). » Transports.

(1) Pour 1898, l'évaluation du budget est de 120,000 francs.

(2) Pour le même exercice, la prévision des recettes judiciaires est de 30,000 francs.

(3) Pour 1898, 4,100 francs.

(4) Décret du 12 mars 1892, *Bull. off.*, p. 185. — Arrêté du 19 février 1896, *Bull. off.*, p. 17.

(5) Pour 1898, 500,000 francs.

§ 12. — *Recettes téléphoniques et télégraphiques.*

Recettes téléphoniques et télégraphiques.

L'achèvement des lignes téléphoniques et télégraphiques (1) permettra d'ouvrir dans les prochains budgets un nouveau poste de recettes.

§ 13. — *Droits de patente.*

Droits de patente.

Un décret récent (2) a institué un droit de patente de 2 p. c. sur les bénéfices annuels des sociétés par actions à responsabilité limitée.

§ 14. — *Droits de licence.*

Droits de licence.

Un autre décret (3) vient d'établir un droit de licence de 5.000 francs sur les établissements pour la récolte du caoutchouc dans les terres domaniales, fondés après la date du décret.

CHAPITRE IV

RESSOURCES EXTRAORDINAIRES

§ 1er. — *De la subvention de la Belgique.*

Subvention de la Belgique.

La Belgique avance à l'Etat du Congo, en vertu d'une convention qui a été analysée plus haut (4), une somme de 2,000,000 par an jusqu'en 1900.

§ 2. — *De la subvention du Souverain.*

Subvention du Souverain.

Léopold II, Souverain de l'Etat Indépendant, verse tous les

(1) *Bull. off.*, 1897, p. 330; *Ibid.*, 1898, p. 39.
(2) 12 décembre 1897, *Bull. off.*, 1898, p. 3.
(3) Décret du 1er février 1898, *Bull. off.*, p. 28.
(4) *Supra*, p. 129.

ans dans les caisses du Congo une somme de 1 million de francs. Cette subvention constitue un acte de pure libéralité que le Souverain a renouvelé sans y être tenu en aucune manière

§ 3. — *Des emprunts.*

Un décret du 7 février 1888 (1) a créé une dette publique au capital nominal de 150 millions de francs. Elle est représentée par 1.500,000 obligations au porteur, réparties en 60,000 séries de 25 obligations chacune. **Emprunts.**

Toutes ces obligations sont remboursables en 99 ans.

Des tirages au sort indiquent l'ordre dans lequel le remboursement est effectué. Les obligations qui sortent les premières à chaque tirage sont remboursées par des primes. Toutes les autres obligations sont remboursées au pair de 100 francs, augmenté, à titre d'intérêts, de 5 francs par an jusqu'à la date fixée pour le remboursement.

Le service de l'emprunt, comprenant le payement des primes et le remboursement des obligations non primées avec l'accroissement annuel de 5 francs à titre d'intérêts ainsi que les frais du dit service, est assuré au moyen d'un fonds d'amortissement. Ce fonds est constitué de valeurs de premier ordre; son capital et ses revenus réunis devaient représenter, au moment de sa constitution, les annuités nécessaires au service de l'emprunt pendant toute sa durée, avec une augmentation de 5 p. c. Il est de plein droit la propriété des détenteurs de titres, sans que ceux-ci puissent y exercer individuellement aucun droit. Il est géré par un comité permanent de trois ou six membres, nommés par décret.

Les titres, et les sommes à payer pour les primes ou le

(1) *Bull. off*, 25.

remboursement des titres sont exemptés à perpétuité de tout impôt.

L'émission des obligation en Belgique a été autorisée, ainsi qu'on l'a vu plus haut, par une loi belge du 29 avril 1887 (1).

Un décret du 14 février 1888 (2) autorisa l'émission de 100,000 obligations de la dette, et un arrêté du 14 février 1888 (3) régla les conditions de souscription.

Le 6 février 1889 (4) fut autorisée l'émission de 600,000 autres obligations, à des conditions qui furent déterminées par un arrêté du 28 avril 1889 (5).

Le *Bulletin officiel* ne contient aucune mention relative à l'émission d'obligations de l'emprunt après cette date. 700,000 obligations, représentant un capital nominal de 70 millions de francs, ont donc seules été souscrites jusqu'aujourd'hui.

L'Etat a créé, le 17 octobre 1896 (6), une dette publique établie sur des bases très différentes de celles du premier emprunt. Le capital nominal de cette dette a été fixé à 1,500,000 francs. Il est représenté, aux termes de l'article 1er du décret, par des obligations au porteur.

Ces obligations sont de 100, 500 ou 1,000 francs. Elles peuvent être converties en certificat d'inscriptions nominatives. De même ces inscriptions nominatives peuvent être reconstituées en obligations au porteur.

Un arrêté du secrétaire d'Etat du 10 novembre 1896 (7)

(1) *Supra*, p. 120.
(2) *Bull. off.*, 35.
(3) *Ibid.*, 38.
(4) *Ibid.*, 120.
(5) *Ibid*, 122.
(6) *Ibid.*, 318.
(7) *Ibid.*, 320.

règle l'application du décret, qui ne contient aucune disposition relative au mode de remboursement des obligations.

Un décret du 14 juin 1898 (1) porte création de nouvelles obligations au porteur jusqu'à concurrence de 12,500,000 fr.

CHAPITRE V

CAISSE D'ÉPARGNE

Une caisse d'épargne officielle a été créée en 1891 (2). Le siège de l'institution est à Bruxelles. La gestion en est confiée au trésorier général sous la surveillance d'un conseil d'administration nommé par le Souverain. Caisse d'épargne.

La caisse n'est ouverte qu'aux agents de l'Etat. Eux seuls peuvent y faire des dépôts. Le trésorier général, agissant pour leur compte, dépose à la caisse la portion réservée du traitement d'Afrique des fonctionnaires. Les dépôts portent intérêt à raison de 3 p. c. quand ils sont inférieurs à 3,000 francs et de 2 p. c. pour les sommes supérieures à ce chiffre.

Le Souverain approuve annuellement par décret les opérations de la caisse d'épargne (3).

---

(1) *Bull. off.*, 165.
(2) Décret du 9 décembre 1891, *Bull. off*, 274.
(3) Voy. le décret du 8 février 1897, *Bull. off.*, 89.

QUATRIÈME PARTIE

Droit civil

TITRE PREMIER

Des sources du Droit civil

CHAPITRE PREMIER

SOURCES ÉCRITES

Le droit civil congolais comprend, à l'heure actuelle : Sources écrites.

1° Un livre premier du Code civil traitant *des contrats et obligations conventionnelles*. Il a été mis en vigueur par décret du 30 juillet 1888.

Bull. off., p. 110.

2° Un livre du Code civil intitulé *Des personnes*, qui a été introduit dans la législation congolaise par décret du 4 mai 1895. Ce livre constitue à la fois une codification et un remaniement des dispositions antérieures sur la matière.

Bull. off., p. 138.

3° Une série de dispositions législatives établissant le régime foncier, c'est-à-dire le régime de la propriété immobilière.

Les principales sont :

L'ordonnance du 1er juillet 1885, *Bull. off.*, p. 30.
Le décret du 22 août 1885, *Bull. off.*, p. 31 ;
L'ordonnance du 15 mars 1886, *Bull. off.*, p. 78;
Le décret du 14 septembre 1886, *Bull. off.*, p. 138;
L'arrêté du 8 novembre 1886, *Bull. off.*, 1893, p. 215 ;
Le décret du 30 avril 1887, *Bull. off.*, p. 70;
L'arrêté du 30 juin 1887, *Bull. off.*, p. 145.

4° Un ensemble de règles relatives au contrat de services entre blancs et indigènes :

Le décret du 8 novembre 1888, *Bull. off.*, p. 270;
Le règlement du 17 novembre 1888, *Bull. off.*, p. 302 ;
Le décret du 12 mars 1889, *Bull. off.*, p. 66 ;
Le décret du 19 novembre 1889, *Bull. off.*, p. 225;
L'arrêté du 1er janvier 1890, *Bull. off.*, p. 145 ;
L'arrêté du 28 mars 1890, *Bull. off.*, p. 152;
L'arrêté du 12 juin 1892, *Bull. off.*, p. 238 ;
L'arrêté du 21 septembre 1897, *Bull. off.*, p. 326.

5° Diverses dispositions sur la *liquidation de certaines successions :*

Le décret du 28 décembre 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 223;
L'arrêté du 31 juillet 1891, *Bull. off.*, 1892, p. 4;
L'arrêté du 15 novembre 1895, *Bull. off.*, 1896, p. 2 ;
L'arrêté du 26 mars 1896, *Bull. off.*, 1896, p. 122.

6° Un décret sur les *créances privilégiées* du 15 avril 1896. *Bull. off.*, p. 120.

7° Un décret sur les *hypothèques* du 27 janvier 1896. *Bull. off.*, p. 29.

8° Un décret sur les *personnes civiles* du 28 décembre 1888. *Bull. off.*, 1889, p. 5.

CHAPITRE II

SOURCES NON ÉCRITES

Quand une matière est réglée par un décret, une ordonnance ou un arrêté, ces dispositions peuvent seules être appliquées. Sources non écrites.

Mais il a fallu, surtout dans les premiers temps de l'existence de l'Etat, prévoir le cas où il n'existerait, sur une matière faisant l'objet d'une contestation civile ou commerciale soumise aux tribunaux, aucune règle législative. C'est pour parer à cette nécessité que l'ordonnance du 14 mai 1886 a été prise (1).

Elle porte que « quand la matière n'est pas prévue par un décret, un arrêté ou une ordonnance déjà promulgués, les contestations qui sont de la compétence des tribunaux du Congo seront jugées d'après les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité ».

L'application de cet article suppose : Cas où on peut y recourir.

1° Une contestation civile ou commerciale pendante devant un tribunal congolais ;

2° L'inexistence de dispositions législatives sur la matière.

Dans ce cas, le juge appliquera aux faits de la cause les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité.

L'art. 2 permet de se rendre compte de ce que le législateur a entendu par coutume locale. Que faut-il entendre par coutumes locales? Lorsque la décision du litige doit dépendre de l'application d'une coutume, le juge a *la faculté* de prendre, sur l'existence et la portée de la coutume, l'avis d'un ou de plusieurs indigènes ou non indigènes, choisis parmi les notables les plus capables. Il s'agit donc des coutumes indigènes. D'ailleurs, à l'époque où l'ordon-

(1) *Bull. off.*, p. 189, approuvé par le décret du 12 novembre 1886 ; *Bull. off.*, p. 188.

nance fut prise, il ne pouvait pas exister, dans les localités habitées par les Européens, des usages assez anciens et assez uniformes pour mériter le nom de *coutumes*. Il ne peut même guère en exister à l'époque actuelle.

Par équité ?

La notion de l'équité, si difficile qu'elle soit à définir, n'en a pas moins une signification bien nette. Il faut entendre par là les règles de suprême justice qui sont supérieures au droit écrit.

Par principes généraux du droit ?

Mais que faut-il entendre par *principes généraux du droit ?* Ce sont les principes juridiques qui sont reçus dans la législation de la plupart des peuples de haute civilisation. Peut-être les juges considéreront-ils comme principes généraux du droit les règles du droit romain que l'on qualifiait autrefois de raison écrite. Ils ont, en cette matière, pouvoir d'appréciation.

L'ordre est-il imposé ?

Une question intéressante est celle de savoir si le juge, en l'absence de législation écrite, peut à son choix décider la contestation, soit d'après les coutumes locales, soit d'après les principes généraux du droit, soit d'après l'équité. N'est-il pas contraint, en première ligne, au contraire, de décider d'après la coutume locale, pour appliquer seulement les principes généraux du droit en l'absence de coutume locale, et l'équité en l'absence des deux premiers éléments de décision ? Que devrait-il faire, par exemple, si les coutumes locales étaient contraires à l'équité ?

Le texte de l'ordonnance ne fournit pas d'éléments de décision de cette difficulté. Toutefois, en l'absence d'un texte formel imposant aux juges l'obligation de ne recourir à l'une des sources non écrites que dans le silence des autres, il faut préférer l'opinion qui leur donne le maximum de liberté d'action.

La question n'offre plus guère, à l'heure actuelle, qu'un intérêt théorique, car la législation n'a plus qu'un petit nombre de lacunes.

Les juges congolais peuvent-ils appliquer le droit belge dans le silence de la loi congolaise? Non, évidemment. L'union entre l'Etat Indépendant du Congo et la Belgique étant uniquement personnelle, les deux pays conservent une indépendance absolue de législation et en droit il n'y a pas plus de raison d'appliquer au Congo la loi belge comme telle, que la loi allemande ou que la loi russe. Les juges congolais ne pourraient même considérer exclusivement la loi belge comme l'expression des principes généraux du droit, car ces mots « principes généraux » supposent des principes reçus par la plupart des législations. Peut-on appliquer la loi belge?

CHAPITRE III

DU DROIT INDIGÈNE

Le droit indigène, qui est purement coutumier, continue à régir les relations de la vie civile des populations. Le droit indigène est encore appliqué.

Dans la plupart des cas, ce droit leur est appliqué par les chefs locaux; mais, dans certains cas spéciaux, les juges européens peuvent avoir à en faire application. Ils ont alors la faculté de déterminer la portée de ces coutumes en prenant l'avis des notables européens ou indigènes. En fait, les indigènes seuls seront à même de les renseigner sur ce point, car, jusqu'ici, les agents de l'Etat n'ont accordé que fort peu d'attention aux coutumes juridiques de la population. Ces usages sont très peu connus et aucune mesure systématique n'a été prise jusqu'ici en vue de les étudier. C'est là une lacune regrettable, car elle témoigne d'une tendance à méconnaître l'importance, au point de vue de l'œuvre de la colonisation, de la connaissance des usages juridiques des populations. L'expérience des autres nations prouve pourtant que c'est là un élément essentiel de la réussite des entreprises coloniales. La connaissance des mœurs, des préjugés, de la Les coutumes indigènes devraient être étudiées.

psychologie indigène et de leur expression la plus importante : les coutumes et les usages juridiques, est une condition *sine qua non* de la réussite de toute œuvre d'administration et de législation coloniales.

Les inconvénients du système actuellement suivi au Congo n'ont pas encore apparu, parce que, il est bon de le répéter une fois encore, le travail véritable de la colonisation, la pénétration dans la vie des populations en vue de leur élévation progressive, n'a pas encore commencé. Le jour où l'occupation du pays sera devenue réellement effective, où l'autorité de l'Etat se sera affermie, où l'intervention dans la vie des indigènes deviendra possible et nécessaire, ce jour-là commenceront les méprises et surgiront les dangers!

Tous les fonctionnaires de l'ordre administratif devraient être chargés d'observer et d'essayer de comprendre les usages juridiques indigènes. Tout au moins les agents de l'ordre judiciaire, qui ont en cette matière des obligations et une compétence spéciales, devraient porter leur attention sur ce point. Ils rendraient à l'Etat un énorme service en préparant les voies pour l'œuvre difficile qu'il faudra bien entreprendre quelque jour.

TITRE II

Caractères généraux du droit civil

—

Le législateur ne s'est pas seulement inspiré du Code Napoléon, il l'a pour ainsi dire copié. L'exposé du droit civil pourra, en raison de cette situation, être considérablement abrégé Il suffira, au lieu de traiter méthodiquement cette matière, de signaler les règles de droit civil qui s'écartent de celles qui sont en vigueur en Belgique. Mais il importe, avant cela, d'apprécier, au point de vue scientifique, le principe même qui a guidé le législateur congolais

Le droit civil s'inspire fort du Code Napoléon.

La réception en bloc du droit civil belge dans la législation congolaise doit-elle être approuvée ou blâmée?

Les raisons qui ont poussé à l'adoption du système qui a été suivi sont faciles à deviner.

Raisons qui ont fait adopter ce système.

L'Etat Indépendant du Congo n'est pas, au point de vue juridique, une colonie belge, mais il constitue une colonie belge au point de vue social. Sa transformation en possession belge semble, à l'heure actuelle, n'être plus qu'une question de temps. On a cru que l'unité de législation se recommandait à la fois dans l'intérêt de la future métropole et de la future colonie. Sans doute, les relations de toutes espèces s'établiraient plus facilement et sur une base plus sûre et plus stable, si des règles identiques gouvernaient les rapports de droit qui viendraient à se former sur l'un et l'autre territoire.

Puis, il importait de légiférer sans perdre de temps. Le besoin d'un droit civil se faisait vivement sentir. Il y fallait pourvoir sans tarder. L'idée de promulguer le Code Napoléon, dont on est, en somme, satisfait en Belgique, surgit tout naturellement dans l'esprit des gouvernants de l'Etat Indépendant.

Critique. Ces considérations expliquent, sans la justifier, la décision qui a été prise. L'unité de la législation qui régit colonie et métropole présente, au point de vue des affaires, des côtés avantageux. Il serait aussi puéril de les nier que de perdre de vue que, dans une question aussi complexe, il faut mûrement peser tous les avantages et tous les inconvénients et observer de quel côté fléchit le plateau de la balance.

Or, l'intérêt primordial, en matière de colonisation, est que la colonie puisse se développer et prospérer ; l'expérience a prouvé avec évidence cette vérité qui peut être considérée comme le principe le plus essentiel de l'art de la colonisation : *la législation doit être adaptée aux conditions spéciales du pays et du peuple colonisés*. N'est-il pas évident, à ce point de vue, que l'introduction en bloc d'un droit civil destiné à un pays septentrional et à un peuple de haute civilisation dans la législation d'un Etat tropical habité par une population primitive doit entraîner des inconvénients sans nombre?

Le Code civil congolais justifie cette conclusion théorique. Quand on a inséré dans le droit congolais l'ensemble des règles du Code Napoléon sur le bail à ferme et à loyer, on a simplement édicté des règles inutiles, car les dispositions relatives aux engrangements, aux pailles et aux engrais, etc., sont sans application au Congo. On ne s'est point arrêté à rechercher si le climat, le régime des pluies, la constitution du sol, sans parler des conditions économiques, n'impriment pas nécessairement à la culture d'un pays tropical

une nature toute différente de celle des cultures dans un pays comme la Belgique.

Mais quand, d'un trait de plume, par un simple travail de copiste, on admet au Congo la preuve par serment, on ne fait pas seulement œuvre inutile, on fait aussi œuvre dangereuse. On aurait dû songer que le serment, dénoncé par les auteurs comme un mode de preuve instable dans nos pays de haute civilisation et de soi-disant haute culture morale, se recommande moins encore dans un pays habité par une population primitive. L'expérience d'autres nations coloniales a si bien dénoncé la fragilité et les dangers de la preuve par serment qu'on a cru nécessaire d'entourer de restrictions et de garanties même la preuve testimoniale en matière pénale. Tout au moins eût-il importé d'examiner, de se livrer à une étude approfondie. On ne l'a point fait. On a tranché les difficultés sans les apercevoir. L'œuvre de législation coloniale, quand elle est ainsi comprise, est sans doute facile et rapide; elle est tout aussi naïve et tout aussi dangereuse.

Mais les critiques ne peuvent se borner là. Si on voulait adopter le Code civil, tout au moins aurait-on dû corriger les imperfections, les vices qu'il contient. L'application du Code Napoléon pendant près d'un siècle a démontré qu'en plus d'un point il est suranné, nuisible. La doctrine et la jurisprudence ont signalé maintes lacunes et maintes erreurs Il eût été facile de combler les unes et de faire disparaître les autres. Malheureusement, il n'en a rien été. Jusqu'aux erreurs matérielles que contient le Code Napoléon ont été ingénument reproduites.

L'article 1300 du Code civil porte que lorsque les qualités de créancier et de débiteur se réunissent dans la même personne, il se fait une confusion de droit qui éteint les deux créances. C'est là une faute matérielle que tous les auteurs signalent depuis tantôt cent ans, il n'y a qu'une créance et la

confusion ne pourrait en éteindre deux. L'article 192 du livre premier du Code civil congolais est la copie exacte de l'article 1300 du Code Napoléon!

Tous ces points ne sont signalés qu'à titre d'exemple. Une lecture rapide du droit civil congolais en fera découvrir bien d'autres.

Ces considérations s'appliquent surtout au premier livre.

Il est juste d'ajouter que les critiques qui précèdent s'adressent presque exclusivement au premier livre du Code, celui qui traite des contrats et des obligations conventionnelles en général. Le livre intitulé « Des personnes » lui est infiniment supérieur. Son élaboration a été plus étudiée et plus réfléchie. La préoccupation d'améliorer le Code Napoléon y est constante. La supériorité de ce livre sur le livre correspondant du Code belge est incontestable, bien qu'il soit impossible d'approuver certaines innovations essentielles.

Le législateur manifesta, en édictant les règles applicables aux contrats et aux obligations conventionnelles, l'intention de remanier l'ordre du Code Napoléon et de donner au Code congolais une disposition plus logique. Le livre qui les contient est en effet institué « Premier livre » du Code civil. Depuis, cette intention a été abandonnée, tout au moins provisoirement, car le livre « Des personnes » ne porte aucune numérotation.

TITRE III

Des contrats et des obligations conventionnelles en général

—

Premier livre du Code civil

Le premier livre du Code civil constitue la reproduction du Code Napoléon, avec les omissions et les modifications suivantes.

Ont été omis : Omissions.

1° Les art. 1265 à 1270 inclusivement, relatifs à la cession de biens ;

2° L'art. 1333, relatif aux tailles ;

3° Les art. 1334 à 1336 inclusivement, relatifs aux copies des titres ;

4° Les art. 1387 à 1581 inclusivement, relatifs au contrat de mariage ;

5° Les art. 1674 à 1685 inclusivement, relatifs à la rescision de la vente pour cause de lésion.

6° Les art. 1800 à 1831 inclusivement, relatifs au bail à cheptel ;

7° Les art. 1832 à 1873 inclusivement, relatifs au contrat de société ;

8° Les art. 1909 à 1914 inclusivement, relatifs aux rentes perpétuelles et viagères ;

9° Les art. 1964 à 1983 inclusivement, relatifs aux contrats aléatoires;

10° Les art. 2085 à 2091 inclusivement, relatifs à l'antichrèse.

Modifications. La principale modification a trait à la capacité des parties contractantes. L'art. 23 reproduit purement et simplement l'art. 1123 : toute personne peut contracter si elle n'a pas été déclarée incapable par la loi. Mais l'art. 24, qui remplace les art. 1124 et 1125 du Code Napoléon porte : « L'état et la capacité des personnes, ainsi que leurs rapports de famille, sont régis par les lois de la nation à laquelle elles appartiennent. » Ce principe posé, toute la section relative à l'action en nullité ou en rescision des conventions a été supprimée, à l'exception de la première partie de l'art. 1304. Les art. 1305 à 1314 inclusivement ont disparu. Il en est de même des articles relatifs aux nullités et aux incapacités, par exemple 1339 et 1340, 1594 à 1597, 1668, 1706, 1674 à 1686, 1718, 1926, 1940 et 1941, 1990, 2012, 2045, 2253 à 2256. Toute la matière des nullités et des capacités est profondément modifiée par suite de la suppression de ces articles.

Nullités.

Preuves. *Preuves.* — L'acte authentique en droit belge fait foi (1319, C. civ.) jusqu'à inscription de faux. En droit congolais, l'acte authentique ne fait foi que jusque preuve littérale contraire (art. 201, livre premier du Code civil). La jurisprudence aura à interpréter cette disposition.

Les actes sous seings privés ne peuvent acquérir date certaine par l'enregistrement, formalité qui n'existe pas jusqu'aujourd'hui (art. 210), conf. 1328, Code Napoléon.

Présomptions. *Présomptions.* — L'art. 226, qui correspond à 1350 du Code Napoléon, ne donne pas comme exemple de présomption légale, celle qui est attachée aux actes que la loi déclare nuls comme présumés faits en fraude de ses dispositions d'après leur seule qualité

Contrat de louage. — Les modifications introduites dans cette matière sont assez importantes. **Contrat de louage.**

L'art. 394 porte que : « le louage n'est soumis à aucune condition de forme. Il est parfait entre parties dès qu'elles sont convenues de la chose et du prix. L'acte qui en est dressé ne sert que de preuve littérale. Les règles générales sur les preuves s'appliquent au louage. » Cette rédaction est préférable à celle du Code Napoléon. Elle a permis d'en supprimer les art. 1715 et 1716, 1774, 1775, 1776, qui n'ont pas été reproduits dans le Code congolais. De même les art. 1737, 1738 ont dû être modifiés (393, 394, 413).

L'art. 1754, relatif aux réparations locatives, a été modifié. Les art. 1756 et 1757 ont été supprimés.

Les règles relatives aux baux à ferme ont aussi reçu quelques modifications. — 417 et suiv. (Code Napoléon, 1763 et suiv.).

Louage de services. — L'art. 429 soumet à une loi spéciale, qui sera étudiée ci après, le contrat de service entre noirs et non-indigènes. **Louage de services.**

Séquestre. — L'art. 1959 du Code Napoléon, qui porte que le séquestre peut avoir pour objet non seulement des effets mobiliers, mais même des immeubles, n'a pas été accepté dans la loi congolaise. **Séquestre.**

Cautionnement. — L'art. 2019 n'a pas été introduit dans le Code. L'art. 2023 a été supprimé en partie (art. 562). **Cautionnement.**

Gage. — Cette matière a été profondément modifiée, surtout en ce qui concerne la preuve (601). **Gage.**

L'art. 602, qui correspond à l'art. 2076, porte que le créancier ne peut exercer les droits que le gage lui donne contre le débiteur et contre les tiers que si l'objet du gage a été mis et est resté en sa possession. Le Code Napoléon ajoute : ou d'un tiers convenu par les parties.

Prescription. Les art 2245 et 2246, 2253, 2254, 2255, **Prescription.**

2256, 2258, 2259, 2263, 2264 2266, 2270, 2273, 2278 sont supprimés.

La prescription acquisitive a été fixée (art. 648, conf. 2265 du Code Napoléon) à 15 ans. L'art. 656 (2276 du Code Napoléon) a été mis en harmonie avec l'organisation judiciaire.

TITRE IV

Livre du Code civil intitulé : Des personnes

—

CHAPITRE PREMIER

DE LA NATIONALITÉ CONGOLAISE

La nationalité congolaise s'acquiert de quatre façons différentes : La nationalite s'acquiert :

1° Par la naissance;

2° Par la naturalisation ;

3° Par la présomption de la loi ;

4° Par option.

Par la naissance. — Est Congolais l'enfant né sur le territoire de l'Etat de parents congolais (art. 1er). Il doit donc non seulement être né de parents congolais, mais aussi être né sur le territoire de l'Etat. Les deux conditions doivent se trouver réunies. La raison de cette disposition ne se conçoit pas et on aurait peine à accepter cette interprétation si elle n'était pas imposée par un texte formel et clair. L'enfant né en Belgique de parents congolais n'a donc pas la nationalité congolaise. Il n'a pas non plus la nationalité belge. C'est un heimathlos, c'est à-dire qu'il est sans nationalité. Par la naissance.

Par la naturalisation. — Peut être naturalisé Congolais l'étranger de 21 ans qui en a adressé la demande au Roi-Souverain ou aux fonctionnaires délégués par lui à cet effet (art. 3). Un décret du 11 mai 1891, antérieur, par conséquent, Par la naturalisation.

à la législation sur la nationalité, avait déjà accordé la naturalisation à un Européen (1).

La naturalisation est personnelle à celui qui l'obtient.

Toutefois, la femme dont le mari a obtenu la naturalisation et l'enfant mineur né (avant la naturalisation) d'un père naturalisé deviennent Congolais si la naturalisation de leur mari ou de leur père leur a fait perdre leur nationalité.

Par la présomption de la loi.

Par la présomption de la loi. — Sont congolais :

1° L'enfant né sur le territoire de l'Etat de parents légalement inconnus ou sans nationalité déterminée (art. 4, § 1er) ;

2° L'enfant trouvé sur le sol congolais. Dans ce cas, toutefois, la preuve d'une nationalité étrangère peut renverser la présomption de la loi (art. 4, § 2).

Par la reconnaissance.

Par la reconnaissance. — L'enfant naturel dont la filiation est établie pendant sa minorité acquiert la nationalité de son père si la reconnaissance par ses auteurs résulte d'un seul et même acte. Sinon, il suit la condition de celui de ses parents qui l'a reconnu le premier (art. 4, § 3).

La loi ne considère pas la reconnaissance comme un mode spécial d'acquisition de la nationalité. Cependant, dans ce cas, la nationalité ne dérive pas de la naissance proprement dite.

Par l'option.

Par l'option. — L'enfant né sur le sol de l'Etat, d'un étranger, peut, dans l'année qui suit l'époque de sa majorité telle qu'elle est fixée par sa loi nationale, requérir la qualité de Congolais par une déclaration expresse de son intention à cet égard (art. 5, § 1er).

S'il a été domicilié au Congo durant l'année qui suit l'époque de sa majorité et pendant les trois années précédentes, l'intention d'acquérir la qualité de Congolais est pré-

(1) *Bull. off*, 1892, p. 153.

sumée exister à la fin de ce terme, sauf déclaration contraire de volonté (art. 5, § 2).

La loi ne renferme aucune disposition relative à la perte de la nationalité congolaise. Elle ne contient non plus aucune limitation du droit des Congolais d'acquérir une nationalité étrangère. Dès lors, il faut admettre que la nationalité congolaise se perd par l'acquisition d'une nationalité étrangère, sans distinguer si la nationalité étrangère a été demandée par le sujet congolais ou si elle lui a été imposée. Perte de la nationalité.

CHAPITRE II

DU STATUT PERSONNEL

§ 1er. — *Généralités*

Dans un Etat ordinaire, on peut concevoir seulement trois catégories différentes de personnes : Les nationaux, les étrangers et les sans patrie ou heimathlos. Il y a lieu, au Congo, de distinguer quatre catégories de personnes, car il y a deux espèces de nationaux. La quasi totalité de la population est composée d'indigènes non civilisés et restés soumis, à certains points de vue réglés par la loi, à l'empire des coutumes indigènes. Mais la loi a créé parmi les nationaux une situation spéciale pour ceux qui ont acquis ou possèdent une civilisation élevée. Ceux-ci sont soustraits à l'application des coutumes indigènes et sont régis par les lois édictées par le Gouvernement de l'Etat. Le Code les appelle *les Congolais qui jouissent de tous les droits civils* (art. 6). La désignation de Congolais possédant le statut européen paraît plus claire et plus exacte. Généralités.

§ 2. — *Les Congolais à statut européen.*

Les Congolais à statut européen se composent de deux catégories de personnes fort différentes. Les uns sont des gens Congolais à statut européen.

possédant une civilisation élevée sans être Congolais de naissance; les autres, au contraire, sont des indigènes civilisés ou présumés tels.

Possèdent le statut européen :

1° Les naturalisés. Les naturalisés sont ou des Européens ou des individus appartenant à une race de haute culture ou des Africains civilisés. Le Gouvernement, étant toujours libre de refuser la naturalisation, est à même de faire une sélection parmi ceux qui briguent la nationalité congolaise et d'écarter ceux qui ne présenteraient pas de garanties suffisantes de culture et de moralité;

2° Les nationaux dont la reconnaissance ou la naissance a été régulièrement inscrite sur les registres de l'état civil. Dans ce cas, c'est la volonté des parents qui confère à l'enfant le statut européen;

3° Les nationaux qui ont recouru au ministère des officiers de l'état civil pour faire enregistrer leur mariage. Il est à remarquer que la loi ne dit pas « qui auront contracté mariage devant un officier de l'état civil »;

L'immatriculation.

4° Les nationaux immatriculés. *L'immatriculation est l'inscription, dans un registre spécial, des indigènes qui sont assimilés à la population civilisée.*

Elle est volontaire ou imposée.

Immatriculation forcée.

L'immatriculation imposée ou d'office a lieu dans les cas et dans les délais déterminés par arrêté du Gouverneur général. Aucun arrêté de ce genre n'a été publié jusqu'aujourd'hui.

Immatriculation volontaire.

L'immatriculation volontaire peut être demandée par tout indigène dans la forme déterminée par le Gouverneur général. Il doit à cet effet rédiger ou faire rédiger un bulletin d'immatriculation.

Formalités.

Ces bulletins mentionnent les nom, prénoms et surnoms de l'indigène, sa profession, le lieu de sa résidence et, autant que possible, le lieu et la date au moins approximative de sa

naissance, les noms et prénoms de ses père et mère, et, le cas échéant, ceux du conjoint et des enfants, leur âge, au moins approximatif, leurs profession et domicile. Ces mentions relatives au conjoint et aux enfants sont nécessaires parce que tout immatriculé est tenu de faire immatriculer aussi sa femme et ses enfants mineurs.

L'indigène peut, en se faisant immatriculer, adopter un nom nouveau, destiné à le désigner dans ses relations avec les Européens Le bulletin est signé par le déclarant ou, s'il ne sait signer, par un de ses chefs ou voisins.

Il est délivré d'office à l'immatriculé un certificat d'identité qui contient l'extrait des mentions portées au bulletin d'immatriculation.

Quels sont les effets de l'immatriculation? **Effets.**

La loi se borne à dire que les immatriculés « jouiront de tous les droits civils ». Ils échappent désormais à l'application des coutumes indigènes et sont régis par les lois promulguées par le Gouvernement. Ils ne sont plus soumis à la compétence des tribunaux indigènes et doivent être traités, en principe, comme l'Européen qui se serait fait naturaliser Congolais. Leur condition apparaîtra plus clairement quand la situation exacte des Congolais soumis au statut indigène aura été nettement déterminée.

L'immatriculation a été établie parce qu'il semblait étrange que les lois de l'Etat ne s'appliquassent qu'à des étrangers et aussi parce qu'on a cru faire œuvre de colonisation en permettant aux indigènes de s'élever vers la civilisation. **Valeur de l'institution.**

Cette intention est certes louable, mais il faut reconnaître que, telle qu'elle est aujourd'hui organisée, l'assimilation des indigènes au statut européen est vaine et présente des dangers.

On conçoit fort bien qu'il soit impossible de laisser les indigènes dans leur situation actuelle. Des mesures qui

auraient pour résultat de transformer lentement leur condition, au fur et à mesure des lents progrès de leur culture, mériteraient une entière approbation. Mais le système en vigueur a deux vices essentiels : le premier est de traiter absolument comme des civilisés des indigènes qui ont perdu un peu de leur barbarie primitive ; et le second est de considérer comme une preuve de civilisation l'accomplissement d'une formalité administrative.

L'inscription d'un enfant indigène sur les registres de l'état civil n'est pas un baptême de civilisation qui va, comme par enchantement, transformer sa structure intellectuelle et morale. Elle ne prouve même pas que les parents aient compris les avantages de la civilisation ! Le fait de faire enregistrer son mariage par un officier de l'état civil ne suppose pas nécessairement un avancement de culture. C'est méconnaître les indigènes que de le penser ! L'immatriculation elle-même n'est soumise à aucune condition d'instruction ou de moralité. Elle ne donne aucune garantie que l'immatriculé mérite de l'être.

Et pourtant, voici, par un coup de baguette magique, les grands enfants d'indigènes complétement transformés ! Les voici soumis au régime compliqué de lois européennes !

Et cette importante innovation est adoptée sans que des études préliminaires suffisantes en déterminent l'exacte influence. L'indigène immatriculé est-il encore soumis à l'autorité de son chef ? La loi est muette à ce sujet et il n'est pas douteux que, à la lumière des principes, cette question doive recevoir une réponse négative. Les indigènes possédant le statut européen doivent être traités comme des Européens et ne relever que des autorités administratives. Que de conflits dangereux pour la paix publique vont surgir au sein des tribus, désorganisées et plutôt démoralisées par cette situation !

Ou bien le régime de l'assimilation des indigènes au statut européen restera lettre morte ou il menacera la tranquillité intérieure de l'Etat.

§ 3. — *Des Congolais soumis au statut indigène.*

Font partie de cette catégorie tous les Congolais qui ne rentrent pas dans une des classes des nationaux possédant le statut européen. Congolais à statut indigène.

Leur situation est surtout établie en matière civile par les art. 1er et 4 de l'ordonnance du 4 mai 1886, modifiée par le décret du 11 janvier 1898 (1), et en matière pénale par l'art. 84 du décret du 27 avril 1889 (2). Situation en matière civile.

En principe, quand, en matière civile, les deux parties en cause sont indigènes, le différend continue à être jugé par les chefs locaux et conformément à la coutume locale. Cette disposition a pour effet de laisser la plus grande partie de l'activité de l'immense majorité de la population congolaise soumise au droit indigène. Toute la vie civile des noirs, l'organisation de la famille, l'hérédité, les contrats, sont régis par les coutumes locales.

Une atténuation de ce principe, pourtant salutaire, a été introduite dans la législation par le décret du 11 janvier 1898 qui donne au tribunal de première instance du Bas-Congo la faculté de connaître des contestations, quelles que soient les parties en cause, lorsqu'il est saisi à la requête de l'une d'elles.

Toute partie indigène a donc la faculté de soustraire une contestation à la juridiction des chefs locaux. Mais, outre que cette règle ne s'applique qu'au tribunal du Bas-Congo,

(1) *Bull. off.*, 1886, p. 90, et 1898, p. 37.
(2) *Bull. off.*, p. 108.

ce qui en anéantit presque la portée, il faut remarquer que la loi applicable à la contestation, quand les deux parties seront des indigènes ne possédant que le statut indigène, sera la coutume locale. Il y a dans ce cas transfert de juridiction, mais non pas applicabilité du droit européen.

Situation en matière immobilière.

Le décret du 14 septembre 1886 (1) a posé une autre règle importante, au point de vue du droit civil, en ordonnant que : « les terres occupées par des populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront à être régies par les coutumes et les usages locaux ». Le droit immobilier indigène reste applicable, par conséquent, aux Congolais soumis au statut indigène.

Situation en matière pénale.

En matière pénale, le principe est que la loi pénale s'applique à toutes les infractions commises sur le territoire de l'Etat, quels que soient leurs auteurs. Toutefois, lorsque l'infraction est commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène, l'officier du ministère public *a la faculté* d'abandonner le prévenu à la juridiction effective du chef local et à l'application des coutumes indigènes. Il est évident que, jusqu'aujourd'hui, la presque totalité des infractions est punie en conformité des coutumes locales indigènes.

L'art. 84 est-il applicable lorsqu'une infraction est commise par un indigène soumis au statut européen ou au détriment d'un indigène soumis au statut européen? La question n'est expressément tranchée par aucun texte. Même, l'art. 4, qui définit la stituation juridique des indigènes assimilés au statut européen, porte simplement qu'ils jouiront de tous les droits *civils*. Il ne fait donc pas obstacle à l'application de l'art. 84. Pourtant, il est certain que, logiquement, on ne concevrait pas qu'un indigène assimilé au statut européen fût jugé par

(1) *Bull. off.*, 1893, p. 215.

un chef local, conformément aux coutumes locales. C'est un civilisé qui a droit à la protection des lois civilisées.

Si donc on ne consulte que l'esprit des institutions, il faut décider que tout indigène soumis au statut européen n'est passible que du droit pénal européen et que celui-ci est seul applicable quand l'indigène possédant le statut européen a été lésé par une infraction. D'après les rigueurs des règles d'interprétation juridique, au contraire, l'art. 84 reste applicable même quand l'auteur ou la victime d'une infraction possède le statut européen.

§ 4. — *Des étrangers.*

Une série de dispositions, empreintes d'un esprit fort large, règlent avec précision la situation juridique des étrangers au Congo. Étrangers.

L'étranger qui se trouve sur le territoire de l'Etat y jouit de la plénitude des droits civils accordés aux nationaux. Il est protégé, au même titre qu'eux, dans sa personne et ses biens.

L'art. 7 consacre le principe de l'égalité des étrangers et des nationaux qui a été posé par le traité de Berlin.

L'état et la capacité de l'étranger ainsi que ses rapports de famille sont régis par sa loi nationale.

Le Code contient, sous le titre : « Des étrangers », une série de dispositions qui, logiquement, auraient dû former un titre spécial intitulé : « Des conflits de droit international privé ». C'est sous cette rubrique que cette matière sera examinée.

§ 5. — *Des heimathlos.*

Le désaccord des lois réglant, dans les divers pays, les questions de nationalité, fait que certaines personnes ne Heimathlos.

possèdent aucune nationalité, soit qu'elles n'en aient jamais eu, soit qu'elles aient perdu leur nationalité originaire sans en acquérir une nouvelle. On les appelle généralement les heimathlos. La loi congolaise (art. 8) leur assimile ceux qui n'ont pas de nationalité connue.

L'état et la capacité de ces heimathlos, ainsi que leurs rapports de famille, sont réglés par la loi congolaise.

Pour le reste, ils se trouvent dans la position des étrangers et peuvent, comme eux, invoquer le bénéfice de l'art. 7.

CHAPITRE III

DES CONFLITS DE LOIS

§ 1er. — *Conflits de droit international privé.*

Conflits de droit international privé.

Les lois pénales, ainsi que les lois de police et de sûreté publique, obligent tous ceux qui se trouvent sur le territoire de l'Etat (art. 14). C'est là un principe primordial qui se retrouve dans toutes les législations.

L'art. 15 en tire une conséquence logique : « Les lois, les jugements des pays étrangers, les conventions et dispositions privées ne peuvent, en aucun cas, avoir d'effet dans l'Etat Indépendant du Congo en ce qu'ils ont de contraire au droit public de cet Etat ou à celles de ses lois qui ont en vue l'intérêt social ou la morale publique. » En réalité, c'est là plutôt une extension qu'une simple application de l'art. 14. Que faut-il entendre par « lois qui ont en vue l'intérêt social ou la morale publique »? La disposition est fort vague et de nature à permettre des interprétations arbitraires.

On a vu plus haut qu'en ce qui concerne les étrangers, c'est leur loi nationale qui règle leur état, leur capacité et leurs rapports de famille.

Le mariage est régi, quant à la forme, par la loi du lieu où il est célébré; quant à ses effets sur la personne des époux, par la loi de la nationalité à laquelle appartenait le mari au moment de la célébration; quant à ses effets sur la personne des enfants, par la loi de la nationalité du père au moment de la naissance; quant à ses effets sur les biens, en l'absence de conventions matrimoniales, par la loi du premier établissement des époux, sauf la preuve d'une intention contraire (art. 12). Mariage.

Ces règles ont sans nul doute l'avantage d'être précises, à l'exception de la dernière. Mais leur application pourra être souvent très compliquée, car les effets d'un mariage peuvent être régis, à des points de vue divers, par quatre législations différentes.

Les époux ne sont admis à demander le divorce que si leur loi nationale l'autorise. Mais s'il est demandé devant un tribunal de l'Etat Indépendant, il ne peut être prononcé que que pour un des motifs prévus par la loi congolaise (art. 13). Divorce.

La forme des actes entre-vifs est régie par la loi du lieu où ils sont faits. Il y a exception pour les actes sous seing privé qui peuvent être passés dans les formes également admises par les lois nationales de toutes les parties (art. 11, § 1er). Si, par exemple, des Belges contractent au Congo et passent un acte sous seing privé pour constater leurs conventions, il suffit que cet acte soit dressé en conformité du droit belge. Si des Français et des Belges font de même, l'acte sera valable, car le droit belge et le droit français contiennent des dispositions identiques sur les actes sous seing privé. Actes entre-vifs.

Les actes authentiques (livre 1er, art. 199) doivent être reçus, pour être valables comme tels, par les officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé et avec les solennités requises par la *lex loci*.

Les conventions sont régies, quant à leur substance, leurs Conventions.

effets et leurs preuves, par la loi choisie par les parties, et, à défaut d'accord sur ce point, par la loi du lieu où elles sont conclues (art. 11, § 2).

Obligations. Les obligations qui naissent d'un fait personnel à celui qui se trouve obligé (quasi-contrats, délits et quasi-délits) sont soumises à la loi du lieu où le fait générateur de ces obligations s'est accompli (art. 11, § 3).

Testaments. Les testaments sont régis, quant à leur forme, par la loi du lieu où ils sont faits, et quant à leur substance et à leurs effets, par la loi nationale du défunt.

Toutefois, l'étranger faisant un acte de dernière volonté dans l'Etat Indépendant a la faculté de suivre les formes prévues par sa loi nationale (art. 10).

Cette dernière disposition a donné lieu à un procès intéressant. Un sujet anglais, le sieur Stokes, décéda sur le territoire de l'Etat, laissant deux testaments. Le premier testament avait été rédigé dans les formes permises par la loi anglaise. Il était incontestablement valable. Seulement, le sieur Stokes avait, par la suite, fait un testament olographe révoquant le premier en tout ou en partie. La validité de ce dernier testament fut contestée.

On fit observer que la loi anglaise ne connaît point la forme olographique des testaments.

Il en résultait que le second acte de dernière volonté ne pouvait valoir qu'à condition que le droit du Congo permît cette forme de testament. La loi congolaise n'a pas encore réglé la question, dès lors, disait on, le testament olographe n'est valable ni d'après la loi anglaise ni d'après la loi congolaise et le premier testament seul doit produire ses effets.

La question fut portée devant une cour de justice anglaise.

La partie adverse soutint que le testament olographe était valable parce que la loi belge admet cette forme testamentaire. Elle invoqua l'ordonnance du 14 mai 1886, portant que, dans

le silence de la loi congolaise, les contestations seront jugées d'après les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité. Or, disait-elle, la forme olographique est admise à la fois par les principes généraux du droit et l'équité. La cour anglaise s'est prononcée pour la validité du testament olographe pour des motifs qui n'ont pas été publiés.

Sans doute, le juge aura-t-il pensé qu'un tribunal congolais eût admis la validité du testament olographe en se basant sur les principes généraux du droit et de l'équité.

Meubles et immeubles.

Les meubles et les immeubles sont régis par la loi du lieu où ils se trouvent (art. 8).

Des conflits de droit international privé peuvent surgir, non seulement entre étrangers et entre étrangers et Congolais soumis au statut européen, mais aussi entre étrangers et Congolais soumis au statut indigène. Il pourra y avoir trois lois en présence : la loi étrangère, la loi congolaise européenne et les coutumes indigènes. La situation sera souvent très délicate et très difficile. On doit poser le principe que le juge congolais ne peut, dans ces cas, faire systématiquement abstraction de la coutume congolaise.

§ 1er. — *Conflits de droit national privé.*

Conflits de droit national privé.

Des conflits de droit peuvent se produire au Congo, qui ressortissent non pas au droit international, mais au droit national, parce que tous les nationaux congolais ne sont pas soumis à des lois identiques.

Il peut arriver, par exemple, qu'une convention soit passée entre un naturalisé et un Congolais soumis au statut indigène, ou entre un immatriculé et un indigène ordinaire. Comment en seront régis la preuve, les effets, etc.? Faudra-t-il appliquer les coutumes locales ou les règles du livre premier du Code civil?

La loi est complètement muette à cet égard. L'art. 1er de l'ordonnance du 14 mai 1886 porte bien que le différend sera de la compétence du tribunal de première instance du Bas-Congo, mais cela ne suppose pas que le conflit soit tranché d'après les principes de la loi européenne.

Il peut arriver aussi que des contestations surgissent entre gens de tribus différentes, et possédant des usages locaux différents. Quel droit local faudra-t-il appliquer?

Solution. Cette matière est très importante et très délicate. Les juges congolais devront appliquer par analogie les règles de droit international privé, en tant qu'elles sont compatibles avec la nature de la cause.

CHAPITRE IV

DE L'ÉTAT CIVIL

État civil. L'état civil est organisé sur les bases de l'état civil belge avec les modifications imposées par la situation spéciale du pays.

C'est le Gouverneur général qui désigne les fonctionnaires qui ont qualité pour dresser les actes de l'état civil. Il détermine leur ressort (art. 16)

Offices principaux. Un arrêté du Gouverneur général du 20 août 1895 (1), qui a subi certaines modifications (2), a créé des offices de l'état civil à Boma, Banana, Matadi, Léopoldville, Coquilhatville, Nouvelle-Anvers, Basoko, Stanley-Falls, Lusambo.

Depuis d'autres offices ont été créés à Nyangara (3), Popocobaca (4). Malépie (5), Banzyville (6), Tumba (7).

(1) *Bull. off.*, 1896, p. 368.
(2) Arrêté du 17 mars 1897, *Bull. off.*, p. 183.
(3) Ibid. du 31 mai 1896, *Bull. off.*, p. 369.
(4) Ibid. du 26 mars 1897, *Bull. off.*, p. 180.
(5) Ibid. du 23 mars 1897, *Bull. off*, p. 181.
(6) Ibid. du 23 mars 1897, *Bull. off.*, p. 182.
(7) Ibid. du 25 mars 1897, *Bull. off.*, p. 185.

Un décret du 12 nov. 1897 (1) étend aux territoires tenus à bail de l'Angleterre l'organisation de l'état civil et un arrêté du 4 janvier 1898 (2) a établi à Redjaf-Lado l'office de l'état civil dans ces régions.

Offices auxiliaires.

Il existe, en outre de ces bureaux principaux, des offices auxiliaires de l'état civil. Le Gouverneur général peut, dans chaque ressort, donner à des particuliers ou à des agents de l'État, délégation aux fins de dresser les actes d'état civil dans les circonscriptions qu'il détermine et aux conditions et pendant le temps qu'il fixe. Ils remplissent ces fonctions sous la direction de l'officier du ressort qui veille à ce que les actes soient régulièrement dressés (art. 17)

Il existe de ces bureaux auxiliaires à Kingila (3), Luluabourg (4), Bergeyck-Saint-Ignace (5), dans les zones du Manyema et du Tanganika (6), à Irebu (7), Bolobo Mission (8), Lukungu (9), Gombe lutete (10), Yumbi (11), dans la zone du Mayombe (12) et à Luebo (13).

Formalités.

Dans chacun de ces bureaux auxiliaires, dont la création était nécessitée par l'étendue du territoire, les actes de l'état civil sont inscrits sur des registres à souche. La souche et le volant portent une formule imprimée identique. L'officier auxiliaire inscrit les déclarations qui lui sont faites à la fois

(1) *Bull. off.*, p 323.
(2) *Bull. off.*, p. 127.
(3) Arrêté du 8 avril 1896, *Bull. off.*, p. 369.
(4) Ibid. du 1er juin 1896, *Bull. off.*, p. 370.
(5) Ibid. du 30 juin 1896, *Bull off.*, p. 370.
(6) Ibid. du 1er juin 1896, *Bull. off.*, p. 370.
(7) Ibid. du 24 décembre 1896, *Bull. off.*, 1897, p. 93.
(8) Ibid. du 27 décembre 1896, *Bull. off.*, 1897, p. 94.
(9) Ibid. du 17 mars 1897, *Bull. off.*, p. 183.
(10) Ibid. du 17 mars 1897, *Bull. off.*, p. 184.
(11) Ibid. du 4 octobre 1897, *Bull. off.*, p. 348.
(12) Ibid. du 27 septembre 1897, *Bull. off.*, p. 327.
(13) Ibid. du 28 mai 1898, *Bull. off.*, p. 180.

sur la souche et le volant. Il détache alors la souche et la fait parvenir, dans le plus bref délai, à l'officier de l'état civil du bureau principal (art. 18) (1) dont il dépend. Celui-ci en assure la conservation.

Les formalités de la réception des actes sont, en général, celles qui sont observées en Belgique.

Précautions pour assurer la conservation des actes.

Il n'y a lieu de signaler qu'une précaution destinée à parer aux inconvénients qui pourraient résulter de la perte ou de la destruction des registres. L'officier d'état civil adresse sans délai au Gouverneur général, en double expédition, copie certifiée conforme des actes relatifs aux blancs qu'il a dressés ou qui lui ont été transmis par les bureaux auxiliaires. Ces copies, après avoir été légalisées, sont transmises, par des courriers différents, au département des affaires étrangères à Bruxelles, où elles sont transcrites sur des registres (art. 25).

Pertes des registres.

Lorsqu'il n'a pas existé de registres ou qu'ils se sont perdus, la preuve en est reçue tant par titres que par témoins; et, dans ces cas, les mariages, naissances et décès peuvent être établis, tant par les registres et papiers émanés des pères et mères que par témoins (art. 27).

Copies.

Des copies des actes sont délivrées par le secrétaire d'Etat, et, au Congo, par les officiers de l'état civil. Ils délivrent de même des certificats négatifs, attestant l'inexistence d'actes relatifs à des personnes déterminées. Ces extraits font foi jusqu'à inscription de faux (art. 26).

Droits de chancellerie.

Un arrêté du 31 mai 1897 (2) accorde aux indigents réduction à la moitié des droits de chancellerie pour la délivrance de ces extraits. Les indigènes ne sont astreints au payement que de la moitié des droits ordinaires.

Rectification des actes.

L'acte entaché d'erreur ou d'irrégularité peut être rectifié

(1) *Bull. off.*, 1895, p. 143 et 144.
(2) *Bull. off.*, 207.

ou complété par décision motivée du Gouverneur général, prise après enquête et sur l'avis du directeur de la justice. La décision portant rectification est inscrite en marge de l'acte réformé, sur les registres d'état civil tenus au Congo, et s'il y a lieu, sur celui tenu au département des affaires étrangères (art. 49)

Délais.

Les délais accordés pour les déclarations à faire aux officiers d'état civil sont naturellement assez longs : les déclarations de naissance sont faites dans le mois (art. 28); les actes de décès sont dressés dans les six mois qui suivent la mort.

Le Gouverneur général ou son délégué peut ordonner par décision motivée, prise après enquête, l'inscription sur les registres des déclarations reçues après l'expiration des délais légaux (art. 48).

CHAPITRE V

DU DOMICILE ET DE LA RÉSIDENCE (ART. 56 A 61).

Domicile et résidence.

Les règles relatives au domicile se rapprochent très fort des règles du droit belge. Il y a lieu de signaler l'article 60, d'après lequel ont leur domicile :

1° Les institutions publiques, au siège de leur administration;

2° Les sociétés reconnues ou instituées par l'Etat, au siège social;

3° Les sociétés étrangères, à leur domicile élu dans l'Etat.

CHAPITRE VI

DE L'ABSENCE

Absence.

Les articles 62 à 95 règlent la matière de l'absence. Le système qu'ils établissent est conforme, dans l'ensemble, à

celui du Code civil. Des améliorations de rédaction et de méthode y ont été apportées.

CHAPITRE VII

DU MARIAGE

Mariage. Le titre du mariage comprend huit chapitres :

Chapitre Ier. Des conditions pour pouvoir contracter mariage.
— II. Des formalités du mariage.
— III. Des nullités du mariage et des effets des mariages annulés.
— IV. Dispositions pénales.
— V. De la preuve du mariage.
— VI. Des droits et devoirs respectifs des époux.
— VII. Des droits et des devoirs des époux envers les enfants et du droit aux aliments entre parents.
— VIII. De la dissolution du mariage.

Cette disposition générale est sensiblement différente de celle du Code Napoléon.

Conditions de validité. L'homme ne peut contracter mariage avant quatorze ans révolus, ni la femme avant douze ans. Les dispenses à cette disposition sont accordées par le Gouverneur général (art. 96). Le consentement du père et, à défaut du père, de la mère, est requis jusqu'au moment où l'enfant a atteint l'âge de seize ans. Le consentement du tuteur est nécessaire à l'orphelin (art. 97). Les enfants recueillis dans les colonies agricoles ou professionnelles de l'Etat ou dans un établissement privé agréé par l'Etat ne peuvent, avant l'âge de vingt-cinq ans, se marier sans le consentement du directeur de la

colonie (art. 98). Cette disposition dérogatoire au droit commun s'explique, si elle ne se justifie, par l'intérêt de l'Etat Par contre, le consentement du directeur de la colonie suffit dans le cas précédent. Le Gouverneur général ou son délégué peut accorder des dispenses aux articles 97 et 98 (art. 99).

Les empêchements au mariage sont : la parenté en ligne directe, la parenté en ligne collatérale jusqu'au degré de frère et sœur légitimes ou naturels (art. 100). La femme ne peut contracter mariage que dix mois après la dissolution du mariage précédent (art 102). L'époux coupable d'adultère ne peut se remarier avec son complice si le divorce a été prononcé pour cette cause (art. 103).

Le mariage est précédé de publications. L'officier d'état civil se fait remettre, entre autres pièces, l'acte de naissance ou le certificat d'immatriculation de chacun des futurs époux. A défaut de ces pièces, il peut y être suppléé par tout acte judiciaire ou administratif de nature à établir, selon la notoriété publique, l'individualité et l'âge de l'intéressé (art. 106).

Causes de nullités.

Les mariages peuvent être annulés pour cause de violence ou d'erreur sur une qualité essentielle de la personne *physique, civile ou morale* de l'un des époux (art. 110). Les autres articles relatifs aux nullités se rapprochent du Code Napoléon.

L'article 121 porte que la succession de l'époux prédécédé, sans laisser d'enfants communs, doit des aliments à l'époux survivant qui est dans le besoin au moment du décès. Cette pension est à la charge de la succession.

Droits de la femme mariée.

La femme doit obtenir l'autorisation de son mari pour tous les actes juridiques dans lesquels elle s'oblige à une prestation qu'elle doit effectuer en personne (art. 122). Elle peut obtenir provisoirement de justice, soit dispense du

devoir de cohabitation si elle en a quelque juste motif, soit l'autorisation de s'obliger à des prestations personnelles, si son mari la refuse ou ne peut l'accorder (art 123).

Sauf les exceptions établies par le contrat pécuniaire de mariage, la femme ne peut ester en justice civile, acquérir, aliéner, s'obliger sans l'autorisation du mari. Le juge peut accorder l'autorisation nécessaire (art. 124). Par exception au principe général, l'autorisation du mari n'est pas nécessaire (art. 125) :

1° Pour ester en justice contre lui ;

2° Pour disposer à cause de mort;

3° Si les époux sont séparés de biens;

4° Si le mari a été condamné à une peine d'au moins six mois de servitude pénale, pendant la durée de sa peine ;

5° Si le mari est mineur, absent, interdit, sous conseil judiciaire ou colloqué dans un établissement d'aliénés.

L'obligation des époux de nourrir, entretenir et élever leurs enfants incombe conjointement aux époux. Chacun d'eux et le Ministère public ont une action contre celui qui ne remplit pas cette obligation (art. 127). Parents et enfants se doivent des aliments (art. 128). L'art. 129 fixe ainsi l'ordre dans lequel les aliments peuvent être réclamés : L'époux, les enfants, les père et mère.

CHAPITRE VIII

DU DIVORCE

Divorce. Les causes de divorce sont, un peu modifiées, celles établies par le Code Napoléon. La femme peut demander le divorce pour cause d adultère de son mari si l'adultère a été entouré de circonstances de nature à lui imprimer le caractère d'une injure grave.

La procédure du divorce pour cause déterminée et celle

du divorce par consentement mutuel ont été simplifiées (art. 137 à 149 et 163 à 169).

Les articles relatifs aux mesures provisoires et conservatoires, aux fins de non-recevoir et aux effets du divorce sont empreints de l'esprit du Code Napoléon. Aucune disposition n'interdit le remariage d'époux divorcés.

La séparation de corps existe dans les conditions établies par le droit belge.

CHAPITRE IX

DE LA FILIATION

Ce titre est divisé en deux chapitres. Le premier s'occupe de la filiation légitime ; le second, des enfants naturels. Filiation.

Le premier chapitre se subdivise en sections : I. Des conditions de la filiation légitime et du désaveu. II. Des preuves de la filiation légitime. III. Des actions en réclamation et en contestation d'état.

Le second chapitre comprend cinq sections : I. Principe général. II. De la légitimation des enfants naturels. III. De la reconnaissance des enfants naturels. IV. Des droits résultant de la filiation naturelle. V. Des enfants incestueux ou adultérins.

Cette disposition est, sans aucun doute, plus méthodique et plus logique que celle du Code Napoléon, que les rédacteurs du Code congolais ont suivi et amélioré.

Le mari ne peut désavouer l'enfant, pour cause d'adultère de la femme, qu'après avoir établi que les relations adultérines remontent à une époque comprise entre le trois centième et le cent quatre-vingtième jour avant la naissance de l'enfant. Dans le cas où il a fourni cette preuve, il est admis à proposer tous les faits propres à justifier qu'il n'en est pas le père (art. 179).

L'art. 200 établit le principe général que sont enfants naturels tous ceux qui ne réunissent pas les conditions de la filiation légitime. Les enfants incestueux et adultérins sont donc des enfants naturels, au sens de la loi, et les articles qui fixent la condition de ces derniers leur sont applicables, sauf disposition contraire.

La légitimation dérive de la reconnaissance faite par les parents, soit avant, soit après le mariage, soit dans l'acte même de célébration. Il en est de même, en cas de mariage des parents, lorsque la reconnaissance résulte d'une sentence judiciaire (art. 201).

La légitimation n'a pas d'effet rétroactif (art. 203).

Tout enfant naturel peut être reconnu, à moins que le fait même de la reconnaissance n'implique nécessairement que l'enfant soit né d'un commerce incestueux ou adultérin.

La reconnaissance peut être faite par les mineurs et par les femmes mariées, par les interdits dans un intervalle lucide et par les personnes placées sous conseil judiciaire, sauf le droit pour toute partie intéressée de l'attaquer pour cause de surprise (art. 208)

La recherche de la paternité est admise s'il y a aveu de la paternité résultant soit d'actes ou d'écrits quelconques émanés du père prétendu, soit de faits et circonstances dont la réunion caractérise la possession d'état d'enfant naturel (art. 210).

CHAPITRE X

DE L'ADOPTION

Adoption. L'adoption peut se faire entre-vifs ou par disposition testamentaire.

L'adoption entre-vifs peut avoir lieu pendant la minorité de l'adopté avec le consentement des père et mère ou du sur-

vivant d'entre eux ou du tuteur dûment autorisé par le conseil de famille. Encore, dans ce dernier cas, faut-il l'homologation du tribunal. Le tuteur ne peut adopter son pupille qu'après avoir rendu ses comptes de tutelle.

L'adoption entre-vifs se fait par acte authentique reçu par l'officier de l'état civil.

L'adoption testamentaire peut être faite dans tout testament valable. Dans les deux cas, elle doit être acceptée (art. 227).

L'adoption n'a d'effet qu'entre l'adoptant et l'adopté. Celui-ci reste dans sa famille naturelle et n'entre pas dans celle de l'adoptant (230 et 231). Si l'adopté est mineur, l'adoptant exerce sur lui l'autorité paternelle (art. 236). L'adoption peut être révoquée pour cause d ingratitude (237).

La tutelle officieuse n'a pas été reçue dans le Code congolais.

CHAPITRE XI

DE L'AUTORITÉ PATERNELLE

Le mot « puissance paternelle » a été remplacé par celui d'autorité paternelle. Autorité paternelle.

Le père qui a des sujets de mécontentement graves sur la conduite d'un enfant peut dénoncer les faits à l'autorité judiciaire, qui prononce, s'il y a lieu, l'internement de l'enfant, pour un temps variant de un à douze mois, dans un établissement d'instruction ou dans un camp d'instruction de l'Etat (art. 242). Le revenu des biens de l'enfant et le produit de son travail appartiennent au père, tant que le fils âgé de moins de 14 ans et la fille âgée de moins de 12 ans, restent sous le toit paternel (art. 243).

L'autorité paternelle confère à celui qui l'exerce l'obligation d'entretenir l'enfant et de l'élever conformément à sa

condition et à ses aptitudes, ainsi que la charge d'administrer ses biens (art. 244).

Le père doit rendre compte de sa gestion à l'enfant devenu majeur, dans les formes du compte de tutelle (art. 245).

Destitution de l'autorité paternelle.

Les rédacteurs du Code ont introduit dans la législation les dérogations à l'autorité paternelle que la science contemporaine préconise dans l'intérêt de l'enfant. Le père qui abuse de son autorité ou qui se livre, vis-à-vis de son enfant, à des sévices, peut être privé temporairement ou définitivement de cette autorité par le tribunal, statuant même à la requête du ministère publi·. L'autorité peut aussi être retirée à celui qui s'en montre indigne par son inconduite notoire ou son incapacité absolue (art. 246).

Le jugement qui prononce la privation de l'autorité paternelle peut la conférer à l autre conjoint ou déclarer la tutelle ouverte (art. 247).

Toutes les règles relatives à l'autorité paternelle s'appliquent aux enfants naturels reconnus.

CHAPITRE XII

DE LA TUTELLE DES MINEURS

Minorité.

Les mineurs sont les personnes de l'un ou de l'autre sexe qui sont âgées de moins de seize ans Toutefois, les enfants admis dans les colonies agricoles et professionnelles de l'Etat ou dans les établissements privés agréés par lui restent en minorité jusqu'à l'âge de 25 ans.

Tutelle.

Tout mineur n'ayant point d'ascendant pouvant exercer l'autorité paternelle est pourvu d'un tuteur. Un enfant peut donc avoir un tuteur du vivant de ses père et mère, s'ils ont été privés de l'autorité paternelle par le tribunal compétent (art. 250).

Le dernier mourant des père et mère exerçant la puissance paternelle peut nommer le tuteur, mais ce choix doit être confirmé par le tribunal de première instance.

Si pareille désignation n'a été faite, le tuteur est désigné par le tribunal parmi les plus proches parents majeurs ou parmi les autres personnes qui peuvent se charger de la garde et de l'éducation du mineur (art. 252 et 253). Les fonctions de tuteur sont obligatoires; elles ne peuvent être refusées que pour motif grave reconnu suffisant par le tribunal.

Au tuteur appartiennent la garde du mineur, le soin de son éducation et la gestion de ses biens. S'il a été nommé par le juge, celui-ci peut, soit dans l'acte de nomination, soit par un acte postérieur, le décharger de la garde du mineur qui est alors confiée à telle personne ou à telle institution que le juge désigne, le tuteur entendu. Les chefs de cette institution doivent représenter le mineur au tuteur chaque fois que celui-ci l'exige (art. 255).

Le tuteur ne peut ni faire voyager le mineur plus de trois mois hors l'Etat, ni l'émanciper, ni passer pour ses biens aucun acte excédant la simple administration, sans l'autorisation du juge ou de son délégué (art. 257).

La constitution d'un conseil de famille est facultative. Le tribunal peut, s'il le juge opportun, constituer au mineur un conseil de famille de deux à quatre membres, présidé par le juge ou son délégué. Le tuteur rend compte à ce conseil de l'accomplissement de sa mission tous les ans. Il le consulte sur les actes qu'il ne peut accomplir sans l'autorisation du juge (art. 266).

Dans tous les cas où les intérêts du tuteur ou de l'un de ses parents ou alliés en ligne directe sont en conflit avec les intérêts du mineur, le cas est soumis à l'approbation du tribunal. Celui-ci peut, s'il y a lieu, soit désigner un tuteur *ad hoc*

qui représente le mineur, soit remplir lui-même cet office (art. 258).

Le tuteur est responsable de sa gestion. Il en est comptable envers le mineur devenu majeur ou envers ses héritiers si celui-ci meurt avant sa majorité (art. 259). Des inventaires dressés soit à l'entrée en fonctions, soit durant les fonctions si l'état des biens du mineur vient à se modifier, servent de base de contrôle de la gestion du tuteur (art. 260).

Le compte complet de gestion est dressé par le tuteur à sa sortie de fonctions, ou par ses héritiers, s'il meurt en fonctions. Ce compte est approuvé, soit par le mineur devenu majeur ou émancipé, soit par le tribunal si le pupille est encore mineur et non émancipé. Le tuteur ou ses héritiers ont six mois pour dresser le compte.

L'approbation ne devient définitive, à l'égard du mineur ou de ses ayants droit, qu'un an après la reddition du compte (art. 261).

Les actions du mineur contre son tuteur relativement à la tutelle se prescrivent par dix ans à compter de la fin de celle-ci.

Minorité spéciale. L'administration de la tutelle des enfants admis dans les colonies agricoles et professionnelles de l'Etat ou dans les établissements des associations philanthropiques et religieuses agréés par l'Etat est régie par des dispositions particulières qui ont été exposées plus haut (1). La tutelle appartient aux chefs ou directeurs de ces établissements. Ils sont tenus des obligations ordinaires des tuteurs. Toutefois, ils n'agissent ainsi que comme représentants de l'Etat ou de l'association qui les a placés à la tête de ces colonies ou établissements. Leurs fonctions de tuteur cessent quand ils sont appelés à d'autres fonctions et elles passent à leurs successeurs.

(1) *Supra*, p. 274.

Outre les mesures de surveillance et de contrôle administratif édictées par les décrets et arrêtés organiques, le tribunal intervient, à l'égard des mineurs spéciaux, dans les cas où il doit, en vertu des règles générales, autoriser le tuteur à faire certains actes, ou contrôler sa gestion.

CHAPITRE XIII

DE L'ÉMANCIPATION (ART. 267 A 273).

L'âge de l'émancipation est fixé à 14 ans pour les hommes et à 12 ans pour les femmes. Passé cet âge, les personnes qui exercent l'autorité paternelle peuvent les émanciper, par déclaration devant l'officier de l'état civil. Émancipation.

Le mariage émancipe le mineur de plein droit.

L'émancipation confère au mineur la capacité du majeur pour tous les actes de la vie civile, sauf pour les actes qui sont interdits au tuteur sans l'autorisation du tribunal. Il doit, pour ces actes, se faire assister de la personne qui exerçait sur lui l'autorité paternelle ou tutélaire.

L'émancipé qui a passé un acte annulable peut être privé du bénéfice de l'émancipation.

CHAPITRE XIV

DE L'INTERDICTION (ART. 275 A 289).

La matière de l'interdiction est réglée comme par le Code Napoléon, avec quelques simplifications utiles. Interdiction.

Le tuteur exerce sur l'interdit, dans les limites tracées au jugement, les droits de l'autorité paternelle. Il administre ses biens comme le tuteur administre ceux du mineur.

CHAPITRE XV

DU CONSEIL JUDICIAIRE (ART. 290 A 292).

Conseil judiciaire. Le Code congolais a reproduit purement et simplement les dispositions du droit belge avec quelques modifications de forme.

TITRE V

Régime foncier

—

L'exploitation du sol et du sous-sol constitue l'élément le plus puissant du succès des entreprises coloniales Aussi l'organisation de la propriété foncière a-t-elle une importance primordiale. Si le régime adopté pour la constatation des droits privés sur les immeubles est simple, facile. si les mutations peuvent se réaliser aisément, rapidement, et sans grands frais, la colonie a de grandes chances de prospérité. Au contraire, l'introduction dans les pays neufs, des organisations foncières surannées du vieux monde empêche ou entrave leur développement. Le Gouvernement du Congo a fort heureusement évité cet écueil. Sa législation foncière, imitée du *Torrens act*, a donné à la propriété immobilière une base aussi sûre que simple.

Importance de la législation foncère.

Les terres se classent, au Congo, en trois grandes catégories :

Division tripartite du sol.

I. Certaines terres sont occupées par les indigènes.

II. D'autres constituent des propriétés privées de non-indigènes.

III. Reste enfin le domaine de l'Etat qui se subdivise, comme on l'a vu, en domaine public et en domaine privé. L'organisation du domaine de l'Etat a été longuement exposée plus haut. Il reste à étudier ici la propriété indigène et la propriété privée.

CHAPITRE PREMIER

TERRES DES INDIGÈNES

Terres des indigènes.

Les assises de l'organisation des droits immobiliers des indigènes ont été posées par l'acte général de la Conférence de Berlin, qui a proclamé le principe du respect des droits acquis. L'État du Congo s'est montré observateur très scrupuleux de cette règle humanitaire. Dès le 1er juillet 1885, une ordonnance portait que « nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent ». Un décret du 14 septembre 1886 ajoutait : « Les terres occupées par les populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et les usages locaux. »

Ces mesures législatives ont établi sur des bases solides le régime de la propriété indigène : le Gouvernement s'est imposé une limite à lui-même et il l'a imposée aussi à tous les particuliers Toutes les terres occupées par les indigènes au moment de l'ordonnance du 1er juillet 1885 leur sont exclusivement réservées. Ils continuent à en retirer tous les avantages dont ils jouissaient antérieurement. Les règles du droit indigène leur restent applicables. Les droits individuels des indigènes sur ces terres sont réglés par les usages locaux. La propriété collective de la tribu ou de la famille, la propriété privée subsistent là où elles existaient, de la même manière et dans les mêmes conditions.

Extension des cultures.

L'Etat a non seulement respecté les droits acquis des indigènes, mais il leur permet aussi de développer leurs cultures sur des terres sur lesquelles ils n'avaient aucun droit acquis. Le décret du 9 août 1893 contient une disposition aux termes de laquelle, lorsque des villages indigènes se trouvent enclavés dans les terres du domaine privé aliénées ou louées par l'Etat, les natifs peuvent, aussi longtemps que le mesu-

rage officiel n'a pas été effectué, étendre leurs cultures, sans le consentement du propriétaire ou du locataire, sur les terres vacantes qui entourent leurs villages. Les contestations qui viennent à s'élever à ce sujet entre eux et les cessionnaires ou locataires sont réglées sans appel par le Gouverneur général ou son délégué.

Cette politique est empreinte d'un esprit aussi prévoyant qu'humanitaire. Le Gouvernement y est resté fidèle. Un décret récent porte qu'avant que des demandes d'achat ou de location du domaine privé reçoivent un accueil favorable, la commission des terres examinera si les terrains visés ne doivent pas être réservés en vue de permettre le développement des cultures indigènes.

Protection des indigenes contre eux-mêmes.

La loi protège la propriété indigène contre les indigènes eux-mêmes. L'ordonnance du 1er juillet 1885 porte qu'aucun contrat ni convention passé avec des natifs pour l'occupation, à un titre quelconque, de parties du sol, ne sera reconnu par le Gouvernement et ne sera considéré comme valable qu'à la condition que le contrat ou la convention aient été passés à l'intervention du Gouverneur général ou de son délégué. L'intervention de ce fonctionnaire met obstacle à la passation de conventions qui seraient contraires aux intérêts soit des indigènes, soit du domaine privé.

Atteinte au principe du respect des droits acquis.

Le principe du respect des droits acquis des indigènes a reçu une atteinte dangereuse par le décret du 9 août 1893. Ce décret prévoit le cas où des terres qui font l'objet, de la part de particuliers, de demandes de concession ou d'achat, sont occupées partiellement par des indigènes. Dans cette hypothèse, le Gouverneur général intervient pour faire avec eux, si possible, les arrangements assurant aux requérants la cession ou la location des terres occupées, sans que toutefois l'Etat ait à supporter de ce chef aucune charge financière. Cette disposition, qui a son utilité, ne devrait être appliquée

qu'avec réserves et dans les cas d'absolue nécessité, lorsque l'existence de cultures indigènes de peu d'étendue serait de nature à entraver l'exploitation d'une grande superficie de territoire. Encore faudrait-il, en règle générale, que les indigènes ne fussent indemnisés que par l'octroi d'autres terres de même nature.

Que faut-il entendre par terres occupées par les indigènes dans le sens de l'ordonnance du 1er juillet? Cette question a été longuement examinée plus haut et il suffit d'y renvoyer (1).

CHAPITRE II

DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE DES NON-INDIGÈNES

§ 1er. — *Généralités*

Qu'est-ce qu'un non-indigène?

La première et très importante question qui se pose ici est de savoir ce qu'il faut entendre par les mots « non-indigènes » et « indigènes ».

Il est d'abord certain que les mots « non-indigènes » n'ont pas le sens d'étrangers et ne s'opposent pas au mot « nationaux ». Les naturalisés, par exemple, encore qu'ils soient des sujets congolais, ne sont pas des indigènes.

Mais que faut-il décider au sujet des indigènes soumis au statut européen? La réponse n'est pas douteuse. L'art. 9 du livre du Code civil, intitulé : « Des personnes », porte expressément qu'ils jouissent de tous les droits civils. Tous les droits immobiliers sont des droits civils par excellence; dès lors, *toutes les règles relatives au régime foncier sont applicables de la même façon aux étrangers et à tous les nationaux possédant le statut européen.*

(1) *Supra*, p. 292 et suiv.

Elles s'appliquent donc :

1° Aux étrangers;

2° Aux institutions et associations ayant obtenu la personnalité civile;

3° Aux sociétés de commerce légalement reconnues;

4° Aux sujets congolais possédant le statut européen.

Origine des droits de propriété individuelle actuellement reconnus.

Les droits de propriété privée actuellement existants ont des origines différentes :

1° Certains non-indigènes établis au Congo avant la constitution de l'Etat avaient acquis valablement, avant cette époque des immeubles, soit par occupation, soit par contrat avec les indigènes. Ils ont été admis lors de la promulgation des décrets établissant le régime foncier, à les faire constater et reconnaître dans certains délais (1);

2° Depuis lors. la propriété immobilière peut dériver, soit d'aliénations consenties par les indigènes et autorisées ou approuvées par le Gouverneur général ou son délégué, soit

3° De conventions passées avec le Gouvernement au sujet d'immeubles faisant partie de son domaine.

§ 2. — *Organisation du régime foncier.*

Principe fondamental.

Le principe fondamental de tout le système est que *tout droit privé immobilier dont le titulaire est une des personnes physiques ou civiles plus haut indiquées, doit, pour être légalement reconnu, être enregistré par le conservateur des titres fonciers.*

Tout droit immobilier n'existe donc que pour autant qu'il soit enregistré et dans les conditions où il est enregistré. Ce

(1) Décret du 22 août 1885, *Bull. off.*, p. 31. — Décret du 24 avril 1886, *Bull. off.*, p. 53. — Décret du 14 septembre 1886, *Bull. off.*, p. 138. — Arrêté du 8 juillet 1886, *Bull. off.*, p. 137.

principe a été établi par le décret du 14 septembre 1886 (1) et son application réglée par l'arrêté du Gouverneur général du 8 novembre 1886 (2).

Qu'est-ce que l'enregistrement?

L'enregistrement est l'inscription, dans un registre officiel appelé livre d'enregistrement, de la description, de la condition juridique de l'immeuble avec les charges, servitudes et obligations dont il est grevé.

Il est délivré au propriétaire un certificat d'enregistrement qui est la reproduction exacte de l'acte d'enregistrement.

La propriété n'existe que si elle a été enregistrée. De même, elle n'est légalement reconnue que dans les limites où elle est enregistrée. D'un autre côté, un immeuble n'est grevé de charges, servitudes et obligations que pour autant qu'elles soient elles-mêmes mentionnées dans l'enregistrement de l'immeuble.

Si l'on tient compte de ce qu'un seul certificat d'enregistrement est délivré pour chaque immeuble, il en résulte que rien n'est plus facile que de vérifier la condition juridique exacte de ce dernier. Est propriétaire celui au nom duquel il a été enregistré. Quant aux charges qui grèvent la propriété, elles sont mentionnées dans l'enregistrement. Si l'enregistrement n'en signale pas, c'est qu il n'en existe pas.

Mentions essentielles de tout acte d'enregistrement.

L'enregistrement suppose nécessairement les mentions suivantes :

1° Les nom et prénoms du propriétaire. Si le propriétaire est une personne civile, la propriété porte le nom officiel de la société ou de l'association reconnue ;

2° Le lieu de la résidence du propriétaire. Si le propriétaire d'un immeuble ne réside pas sur le territoire de l'Etat, il est tenu de désigner au conservateur des titres fonciers un repré-

(1) *Bull. off.*, p. 138.
(2) *Bull. off*, 1893, p. 215.

sentant résidant sur le territoire. Tous les actes et toutes les notifications relatifs à la propriété peuvent être valablement signifiés à ce représentant. A défaut de désignation, l'occupant est censé être le représentant du propriétaire;

3° L'acte juridique d'acquisition de la propriété;

4° La désignation aussi complète que possible de l'immeuble, c'est-à-dire, d'après l'organisation actuelle :

a) Sa situation : commune, village, lieu dit, tenants et aboutissants, dans la mesure où il est possible de faire ces indications.

b) Sa superficie en hectares, ares et centiares. Les terres possédées en propriété privée doivent, conformément à l'art. 9 du décret du 22 août 1885 (1), être mesurées par les agents de Gouvernement. Le mesurage précède, autant que possible, la délivrance du certificat d'enregistrement, car seul il permet de désigner l'immeuble avec une précision suffisante. Toutefois, ce certificat peut exceptionnellement être délivré avant le mesurage officiel ; il porte, dans ce cas, la mention que la situation et la superficie de l'immeuble n'ont pas encore été exactement déterminées. Ce certificat provisoire est remplacé par un certificat définitif dès que le mesurage officiel a eu lieu. Le certificat provisoire porte la mention : « La superficie de la propriété et la situation exacte n'ayant pas encore été officiellement déterminées, le présent certificat n'est que provisoire et devra être remplacé par un certificat définitif lorsque le mesurage officiel aura eu lieu. » Cette indication suffit à mettre les tiers en garde contre l'imprécision de l'identité de l'immeuble.

c) La destination commerciale, agricole ou industrielle de l'immeuble, avec, le cas échéant, un relevé des constructions existantes.

(1) *Bull. off.*, 1893, p. 219.

d) Un croquis de la propriété avec désignation de l'échelle à laquelle il est fait. Il va sans dire que le croquis n'est possible que lorsque le mesurage officiel a été opéré.

5° La date de l'enregistrement;

6° La signature du conservateur des titres fonciers.

L'acte d'enregistrement contient un avertissement portant que les charges qui grèvent la propriété sont indiquées au verso.

Mentions éventuelles de l'acte d'enregistrement.

Toutes les charges, servitudes et obligations grevant l'immeuble sont inscrites dans le livre d'enregistrement au verso de la feuille où l'acte est enregistré. De cette façon la situation juridique véritable de l'immeuble est toujours authentiquement constatée. Doivent être mentionnées, par exemple, en vertu de ce principe :

1° Les sommes qui peuvent rester dues sur le prix de l'immeuble au propriétaire précédent;

2° Les sommes dues à l'Etat à un titre quelconque;

3° Les sommes prêtées sur l'immeuble (hypothèques) ;

4° Les baux contractés pour un terme de plus de cinq ans;

5° L'engagement pris par le propriétaire de mettre la terre en valeur dans un délai déterminé.

Les coutumes de rations ne sont mentionnées.

Seules ne sont pas mentionnées, les redevances dues aux indigènes d'après les usages locaux, comme « les coutumes de rations », etc. Les intéressés sont néanmoins tenus de les acquitter et si par suite du non-payement des « rations » ou « coutumes habituelles », des conflits surgissent entre le propriétaire foncier et les indigènes, l'annulation du certificat d'enregistrement pourra être prononcée par les tribunaux à la requête du conservateur des titres fonciers.

Cette disposition, qui se comprenait à l'époque où l'autorité de l'Etat n'était pas suffisamment établie, est regrettable, car elle diminue, en un point sans grande importance d'ailleurs, la solidité et la publicité du régime foncier.

Un certificat d'enregistrement, renfermant identiquement les mentions de l'acte d'enregistrement, est délivré au propriétaire de la terre enregistrée. Il est extrait d'un registre à souche. Les pages 391 et 392 sont la reproduction exacte d'un certificat d'enregistrement, dûment rempli des mentions essentielles.

Certificats d'enregistrement.

Comme le certificat d'enregistrement est la reproduction exacte de l'acte d'enregistrement, il est aisé, au moyen de cet exemple, de comprendre le mécanisme du système foncier congolais.

Le titulaire du certificat possède ainsi une preuve authentique de sa propriété et de la condition juridique de son immeuble,

Le principe essentiel est que tout acte de nature à modifier la condition juridique d'un immeuble, n'affecte l'immeuble qu'à partir du moment où il a été enregistré par le conservateur des titres fonciers.

Des transferts de propriété.

Les contrats de vente ou d'échange sont faits et signés en présence du conservateur des titres fonciers. Ce fonctionnaire se fait restituer le certificat d'enregistrement existant et délivre en remplacement un autre certificat au nom du nouveau propriétaire. Si la parcelle est morcelée, il délivre autant de nouveaux certificats qu'il y a de nouvelles parcelles. Le fac-similé de certificat ci-contre porte au verso mention d'une opération de ce genre.

Par vente ou échange.

Le certificat annulé par le conservateur est classé par lui après avoir été pourvu d'une annotation constatant son annulation et indiquant la date et le numéro du ou des nouveaux certificats.

Cette même annotation est portée sur l'acte d'enregistrement ou duplicata.

Toutefois, la création d'un certificat n'est pas toujours indispensable. Lorsqu'il y a simplement substitution d'un

propriétaire à un autre, sans qu'il y ait ni morcellement ni changement de limites, le conservateur, au lieu de délivrer un nouveau certificat d'enregistrement, peut se borner à transcrire le certificat existant au nom du nouveau propriétaire en apposant à cet effet, tant sur le certificat que sur l'acte d'enregistrement, une annotation datée et signée par lui, constatant la manière dont le transfert a eu lieu.

Par mutation par suite de décès, etc.

Mutation par suite de décès, etc. – Lorsqu'une mutation survient pour toute autre cause que par vente ou échange, l'annulation du certificat existant et la délivrance du nouveau certificat ont lieu sur production, par l'intéressé, des pièces authentiques constatant les droits du nouveau propriétaire. S'il conçoit quelque doute sur la valeur des pièces produites, le conservateur, avant d'opérer la mutation, peut se faire fournir telles justifications complémentaires qu'il juge nécessaires.

Les pièces produites sont conservées et classées par le conservateur. Si une parcelle est morcelée, le conservateur annule l'ancien certificat et le remplace par autant de certificats qu'il y a de nouvelles parcelles. Si, au contraire, par suite de mutations, plusieurs parcelles contiguës deviennent la propriété d'un seul et même propriétaire, le conservateur peut, si l'intéressé le désire, remplacer par un acte et un certificat d'enregistrement uniques, les certificats anciens, qu'il annule.

Modifications à la condition juridique de l'immeuble.

Modifications à la condition juridique de l'immeuble. — Il se peut qu'un propriétaire, sans aliéner son immeuble, le grève de servitudes, de charges ou obligations quelconques.

Un propriétaire grève son fonds d'une servitude de passage au profit d'un fonds voisin, il emprunte sur hypothèque. Le titulaire du droit ainsi créé doit en faire opérer la mention sur l'acte et le certificat d'enregistrement. Il remet, à cet effet, au conservateur des titres fonciers, les actes et docu-

Folio 3.

—

Certificat d'enregistrement délivré à M. *Henri Charles Nys* pour un immeuble situé à *Banana*.

ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

ETAT INDÉPENDANT DU CONGO

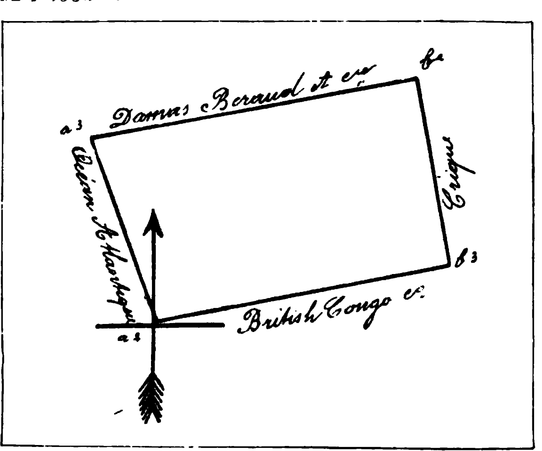
CERTIFICAT D'ENREGISTREMENT D'UNE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

LIVRE D'ENREGISTREMENT VOL. *I*, FOLIO *3* — COMMUNE DE *Banana*

Mr *Henri Charles Nys, résidant à Banana.* . . . .
. . . .
EST ENREGISTRÉ COMME ÉTANT, EN VERTU D'*un contrat reconnu valable conformément au décret du Roi Souverain, du 24 août 1885.* . . . .
PROPRIÉTAIRE DE L'IMMEUBLE INDIQUÉ CI-APRÈS : *une parcelle de terrain destinée à un usage commercial, contiguë au sud à British Congo, à l'est à la Crique, au nord à Damas Beraud et Cie, à l'ouest à la mer. Les constructions suivantes y sont érigées à ce jour : deux magasins et un hôtel.* . . . .

CETTE PROPRIÉTÉ EST INSCRITE AU PLAN COMMUNAL SOUS LE N° *cinq.*

D'APRÈS LE PROCÈS-VERBAL D'ARPENTAGE DRESSÉ LE *onze août 1887* ELLE A UNE SUPERFICIE DE *quatre* HECTARES *cinquante-huit* ARES *trente-neuf* CENTIARES, ET ELLE EST REPRÉSENTÉE PAR LE CROQUIS CI-APRÈS FAIT A L'ÉCHELLE DE *1/5000me*.



LES CHARGES QUI GRÈVENT CETTE PROPRIÉTÉ SONT ENREGISTRÉES D'AUTRE PART.

DÉLIVRÉ A *Boma*, LE *deux janvier mil huit cent quatre-vingt-huit.*

LE CONSERVATEUR DES TITRES FONCIERS,
Ed. Destrain.

CHARGES GREVANT LA PROPRIÉTÉ DÉCRITE D'AUTRE PART ET AUTRES ANNOTATIONS

Certificat annulé, la parcelle ayant été morcelée en suite d'un acte de vente fait le 20 février 1891 et inscrit au livre-journal, nº 5, p. 22.

Nouveaux certificats :

Au nom de la « Compagnie des magasins généraux », volume I, fol. 41.

Au nom de M. Charles Dugniolle, vol. I, fol. 42.

Boma, le 9 mars 1891.

Le conservateur des titres fonciers,
BOLLE.

ments qui nécessitent les annotations, en original ou en expédition authentique.

Le conservateur ne peut accepter aucun acte ou document, s'il n'est certain de son authenticité et de la capacité des parties, ou si l'acte ou le document renferme des clauses contraires aux dispositions légales en vigueur. Il faut naturellement que le certificat d'enregistrement soit remis en même temps au conservateur par le propriétaire, afin que les mêmes mentions y soient faites que sur l'acte d'enregistrement. Les annotations relatives à la condition juridique des immeubles sont annulées par le conservateur des titres fonciers, à la requête du propriétaire, lorsqu'il est constaté, par la production de documents probants, que l'immeuble est dégrevé des charges, obligations, servitudes inscrites sur l'acte et le certificat d'enregistrement. Cette annulation s'opère sur ces deux titres au moyen d'une annotation nouvelle indiquant les documents justificatifs produits.

Le conservateur peut délivrer aux parties intéressées des copies authentiques reproduisant les mentions portées sur les actes et le certificat.

Baux.

Baux. — Lorsqu'un immeuble enregistré est donné en location pour plus de cinq ans, le contrat de location doit être fait en présence du conservateur des titres fonciers. Il appose au verso du certificat existant et de l'acte d'enregistrement correspondant une annotation indiquant les clauses et conditions principales du bail ; le certificat est ensuite restitué au propriétaire.

Si le bail est résilié avant l'expiration du terme convenu, le bailleur et le preneur constatent la résiliation en signant une annotation apposée à cet effet sur le contrat de bail ; le conservateur annule dès lors l'inscription relative au bail.

Inexactitude des certificats.

Inexactitude des certificats. — Si la superficie d'une parcelle ou le croquis portés sur l'acte et le certificat d'enregis-

trement sont reconnus inexacts ou incomplets, le conservateur des titres fonciers remplace les documents inexacts par de nouveaux quand il peut le faire sans inconvénient.

Extraits du livre d'enregistrement.

Extraits du livre d'enregistrement. — Les tiers qui justifient d'un intérêt suffisant peuvent, avec l'autorisation du Gouverneur général, ou dans les cas déterminés par lui, obtenir des extraits du livre d'enregistrement. Ces extraits sont donnés sur papier libre.

Taxes d'enregistrement. — Une taxe de 25 francs est due pour chaque enregistrement ou mutation enregistrée. Cette taxe est exigible dans tous les cas, qu'il s'agisse de la création ou du remplacement d'un certificat.

Il en est de même chaque fois qu'il y a lieu de porter une annotation sur les actes et certificats d'enregistrement. Les mutations de propriété immobilière ne sont soumises jusqu'aujourd'hui qu'à ce seul impôt. Il faut espérer que l'Etat pourra persister dans cette politique et qu'il ne ressuscitera pas les régimes fiscaux onéreux et tracassiers du vieux monde.

§ 3. — *Du cadastre.*

Cadastre.

Un court exposé des règles relatives à l'organisation cadastrale complètera utilement l'étude du régime foncier.

Le Gouvernement a établi un cadastre afin de prévenir tous procès et contestations sur la situation et la limite des propriétés privées. Toutes les terres soumises au régime foncier y sont portées.

Le territoire est, au point de vue cadastral, divisé en communes portant des noms officiels. Ces communes sont créées par arrêté du Gouverneur général. Un plan communal est dressé dans chaque commune.

Les propriétés privées doivent être abornées suivant les

règles prescrites par la loi (1). L'arpentage des terres est obligatoire. Il s'effectue par les géomètres officiels aux frais des intéressés.

Il existe un ensemble de règles relatives à la clôture et l'abornement des immeubles (2).

---

(1) Arrêté du 8 novembre 1886, *Bull. off.*, p. 204.
Décret du 22 août 1885, art. 9, *Bull. off.*, p. 31.
Arrêté du 15 mars 1886, *Bull. off.*, p. 77.

(2) Décret du 30 avril 1887, *Bull. off.*, p. 70.
Arrêté du 30 juin 1887, n° 3, *Bull. off.*, p. 145.

TITRE VI

Hypothèques

—

Hypothèques.

La législation ne contient, sur la matière des hypothèques, qu'un décret du 27 janvier 1896 établissant des droits fixes et proportionnels sur la création des créances hypothécaires. Il y a donc lieu simplement d'appliquer les règles générales du régime foncier.

Les créances hypothécaires doivent être enregistrées. Elles sont, dans le système actuel, inscrites au verso de l'acte et du certificat d'enregistrement. Le créancier hypothécaire peut faire valoir ses droits en vertu de l'ordonnance du 12 novembre 1886 sur la saisie immobilière (1).

Insuffisance de la législation.

Ces dispositions sommaires sont insuffisantes et il y aurait lieu de les compléter.

Il est possible, au Congo, à un propriétaire d'obtenir du crédit en donnant en *gage*, en observant les articles 598 et suivants du livre premier du Code civil, le certificat d'enregistrement. Aussi longtemps que le créancier reste en possession du certificat, le propriétaire est dans l'impossibilité d'aliéner ou de grever son fonds.

Si le propriétaire ne rembourse pas dans le délai convenu, le créancier-gagiste ne pourra pas faire vendre le certificat en vertu de l'article 605. Il devra actionner le propriétaire

(1) *Bull. off.*, 1887, p. 2.

en justice, obtenir jugement, et exécuter ce jugement par les voies d'exécution ordinaires (1). Le cas échéant, l'immeuble sera vendu et le produit de la vente sera réparti au marc le franc entre les créanciers. La seule utilité du gage est d'empêcher le propriétaire d'aliéner et de grever son immeuble. L'avantage pour le propriétaire est de lui permettre d'obtenir sans formalités un crédit pour des sommes peu élevées et pour des courts délais.

---

(1) *Bull. off.*, 1887, p. 2.

TITRE VII

Des Privilèges

Privilèges. La matière des privilèges sur les meubles est aussi incomplètement réglée que celle des hypothèques. Un décret du 15 avril 1896 (1), approuvant une ordonnance du Gouverneur général, détermine l'ordre dans lequel s'exercent les créances privilégiées. Il est calqué sur l'article 19 de la loi du 16 décembre 1851 avec quelques modifications importantes.

Les créances privilégiées existent et s'exercent dans l'ordre suivant :

1° Les sommes dues au Trésor pour impositions directes et personnelles pour l'année courante et l'année antérieure;

2° Les sommes dues au Trésor du chef de tous autres impôts;

3° Les frais de justice;

4° Les frais funéraires;

5° Les frais de dernière maladie;

6° Les salaires des gens de service et des ouvriers.

---

(1) *Bull. off.*, p. 120.

TITRE VIII

Des Successions

Les dispositions relatives aux successions règlent seulement la liquidation de la succession des étrangers. Il n'existe aucun texte établissant le régime successoral des sujets congolais. C'est là une lacune regrettable et inexplicable.

Il n'existe pas de règle sur la dévolution des successions.

De même, parmi les articles du Code civil sur le droit international privé, il n'en est aucun qui indique la loi qui est applicable à la succession *ab intestat* des étrangers. Mais il résulte de l'économie des règles de la liquidation des successions des étrangers résidant dans l'Etat, que la dévolution en est régie par le droit national du défunt.

Un décret du 28 novembre 1888 (1) autorise l'administrateur général du département des affaires étrangères, c'est-à-dire aujourd'hui le secrétaire d'Etat, à prendre toutes mesures conservatoires des biens dépendant de successions d'étrangers décédés au Congo, *lorsqu'il ne se trouve sur les lieux aucun héritier connu ou aucun exécuteur testamentaire.* Lorsqu'il y a au Congo un héritier ou un exécuteur testamentaire, par conséquent, c'est à eux qu'il incombe de prendre les mesures conservatoires utiles et de veiller à la liquidation de la succession. Dans le cas contraire, le Roi-Souverain a délégué au secrétaire d'Etat le pouvoir de déterminer les

Les règles existantes concernent seulement la liquidation de quelques successions.

(1) *Bull. off.*, 1889, p. 223.

règles à suivre pour la conservation, l'administration et la liquidation des successions.

Le secrétaire d'Etat a usé de la délégation de pouvoirs qui lui était faite, le 31 juillet 1891 (1). L'arrêté pris à cette date a été modifié par un autre arrêté du 26 mars 1896 (2).

Au cas où un étranger décède au Congo en laissant un testament valable, ses dernières volontés sont respectées. S'il a désigné un exécuteur testamentaire, il accomplit librement sa mission de liquidation.

Si l'étranger laisse un testament mais point d'exécuteur testamentaire, le testament est envoyé au curateur aux successions, fonctionnaire chargé spécialement de la liquidation de la succession des étrangers. Ce liquidateur prend les mesures spéciales que le testateur a ordonnées.

Si l'étranger n'a pas fait de testament, mais s'il laisse au Congo une personne qui, d'après le droit national du défunt, est son héritière, l'héritier veille lui-même à la conservation et à la liquidation de ses droits et de ceux de ses cohéritiers. Il représente les autres héritiers, s'il en existe, en vertu d'un mandat conféré tacitement par la loi.

Cas où l'arrêté du 31 juillet 1891 est applicable.

Ce n'est donc que quand il n'y a ni exécuteur testamentaire ni héritiers au Congo et aussi dans le cas où l'exécuteur testamentaire ou l'héritier se trouvent sur le territoire de l'Etat mais sur un point trop éloigné du lieu d'ouverture de la succession, que sont applicables les règles de l'arrêté du 31 juillet 1891.

Règles de liquidation.

Dans ce cas, le Procureur d'Etat ou son délégué (curateur aux successions) et, à leur défaut, le commissaire de district ou le chef d'expédition le plus rapproché du lieu de l'ouverture de la succession, prennent d'office toutes mesures nécessaires à la conservation de la succession. Ils

(1) *Bull. off.*, 1892, p. 4.
(2) *Bull. off.*, 1896, p. 122.

apposent et lèvent les scellés et veillent à la garde des biens de l'hérédité.

Depuis 1895, les agents de l'intérieur, dans leur contrat d'engagement, déclarent que les objets qu'ils emportent au Congo ne dépassent pas 600 ou 900 francs, suivant leur grade. S'ils décèdent, tous leurs objets sont vendus au profit de l'Etat, sauf les objets personnels, et le Gouvernement verse aux héritiers la somme stipulée au contrat (1).

Les fonctionnaires désignés plus haut, après avoir dressé inventaire des biens de la succession, peuvent faire vendre certains objets :

1° Ceux qui sont susceptibles d'un dépérissement rapide ou d'une conservation dispendieuse ;

2° Ceux dont les frais de transport absorberaient la valeur intrinsèque ;

3° Ceux qui, comme les marchandises d'échange, ont une valeur marchande réalisable au cours du jour.

Les autres biens héréditaires sont transmis au curateur aux successions, délégué du directeur de la justice Ce dernier est chargé de l'administration et de la liquidation des successions, mais il peut déléguer ces fonctions, et il a usé de ce droit.

Les fonctionnaires qui ont pris les premières mesures conservatoires rendent compte au curateur aux successions des mesures par eux prises. Le curateur peut vendre tous les effets mobiliers, à l'exception de ceux qui ont le caractère de souvenirs personnels ou de famille ; il touche les deniers et créances dus à la succession, paie les dettes et frais de liquidation, exerce toutes les actions qui compètent à l'hérédité et défend à toutes demandes intentées contre elles. Il ne peut aliéner les immeubles ni transiger qu'avec l'autorisation du

(1) *Bull. off.*, 1896, p. 2.

tribunal. Les immeubles, le cas échéant, sont enregistrés au nom des ayants droit.

Clôture de la liquidation.

La liquidation est clôturée définitivement dans les quatre mois du décès. Les créanciers de la succession peuvent, dans ce délai, produire au Congo leur créance entre les mains du directeur de la justice.

Quand la succession a été clôturée, il y a lieu de distinguer suivant que des héritiers sont connus ou suivant qu'aucun héritier n'est connu.

Dans le premier cas, le directeur de la justice transmet les objets mobiliers non vendus, avec les pièces de liquidation, au département des affaires étrangères, à Bruxelles. Les fonds provenant de la succession sont versés par lui à la caisse de l'Etat.

Délivrance en est faite par les soins de ce département aux héritiers qui justifient de leur qualité. Cette délivrance a lieu à l'expiration du sixième mois à partir du décès.

Créanciers de la succession.

Les créanciers, dans l'intervalle, peuvent produire leurs créances au département, mais ces créances ne sont recouvrables que sur l'actif transmis du Congo à Bruxelles. Les créances produites au Congo sont donc payées en premier lieu. Les créances produites en Europe sont liquidées sur le surplus de la succession.

Après l'expiration de six mois à partir du décès, l'actif est remis aux héritiers et nulle créance n'est plus payée par l'Etat.

Cette disposition du droit congolais ne fait pas obstacle à ce que les créanciers agissent, conformément aux règles du droit belge, si le *de cujus* était Belge, contre les héritiers qui ont accepté la succession

Successions vacantes.

Si aucun héritier n'est connu, le tribunal de 1re instance de Boma déclare la succession vacante. Il ordonne où les fonds provenant de la succession doivent être versés et prend toutes

les mesures pour assurer la conservation, et, le cas échéant, l'exploitation des biens héréditaires qui n'ont pas été réalisés.

Le directeur de la justice, de l'avis conforme du Gouverneur général, peut demander l'envoi de l'Etat en possession provisoire de toute succession vacante. Si cet envoi est prononcé, le Gouverneur général détermine le mode de conservation et d'administration des biens héréditaires. Des publications du jugement sont faites pour prévenir les héritiers, s'il en existe Si, dans les cinq ans, à dater de l'envoi en possession provisoire, la succession n'a pas été revendiquée, elle est acquise à l'Etat qui, à la requête du directeur des finances, est envoyé en possession définitive par le tribunal de première instance.

Si un héritier revendique la succession dans le délai de cinq années, les intérêts, fruits et revenus perçus restent acquis à l'Etat qui, par contre, supporte les frais de liquidation et d'administration.

Les créanciers d'une succession vacante dont l'Etat est envoyé en possession ont action contre lui en payement de leurs créances.

TITRE IX

Contrat de louage de services des indigènes

—

CHAPITRE PREMIER

CONTRAT DE SERVICE ENTRE INDIGÈNES ET PARTICULIERS

Base de la législation.

La loi congolaise repose tout entière sur le principe que les indigènes sont des mineurs, incapables de faire respecter leurs droits. L'Etat a envers eux les devoirs d'un tuteur officieux.

On a tiré de ce principe deux conséquences qui sont les caractéristiques essentielles de la loi congolaise sur le louage de services des indigènes.

Principes essentiels

Le directeur de la justice, ou à son défaut les fonctionnaires délégués à cette fin par le Gouverneur général exercent une protection spéciale sur les noirs indigènes et immigrés et sur les travailleurs et les engagés. Le directeur de la justice prend d'office toutes mesures légales pour sauvegarder leurs intérêts et assurer le respect de leurs droits. De plus, les officiers du ministère public, saisis par le directeur de la justice, peuvent agir au civil, par voie d'action principale, au nom et dans l'intérêt des noirs qui auraient été lésés (1).

D'un autre côté, le législateur a estimé avec infiniment de

(1) Décret du 8 nov. 1888, *Bull. off.*, 270, art. 1er.

raison qu'un blanc qui emploie des indigènes est beaucoup mieux qu'eux à même de se mettre en mesure de prouver éventuellement les faits relatifs à l'exécution des contrats de louage de services. Il a donc présumé la faute dans leur chef et a renversé la charge de la preuve. C'est à eux qu'il incombe, en règle générale, d'établir qu'ils n'ont pas contracté d'engagement ou encouru de responsabilité !

§ 1er. — *De la formation du contrat.*

Les autorités désignées par le Gouverneur général, c'est-à-dire les commissaires de district ou leur remplaçant et, à Boma, le juge du tribunal de première instance ou son greffier, doivent intervenir à la conclusion des contrats pour s'assurer que les indigènes contractent librement (1). **Intervention des autorités à la passation des contrats.**

Ces fonctionnaires tantôt visent simplement les contrats d'engagement qui leur sont présentés, tantôt interviennent personnellement à la rédaction des contrats. En principe, le visa est seul requis (2). Le maître ou patron rédige l'engagement et le présente au visa. Ce n'est que dans le cas où le noir doit fournir ses services dans un autre district que celui où il est recruté que le contrat doit être constaté par un acte écrit dressé à l'intervention de l'autorité elle-même (3). Cette précaution fournit une garantie absolue de la liberté des obligations contractées par les indigènes. Pour les noirs recrutés à l'étranger, le simple visa est toujours suffisant. Pour ceux qui sont destinés à être emmenés à l'étranger, l'acte **Visa.**

(1) Décret, art 1er, art. 15. Arrêté du 20 nov. 1895, *Bull. off.*, 1896, art. 3.
(2) *Ibid.*, art. 13.
(3) Voyez l'art. 8 de l'arrêté du 1er janvier 1890 [*Bull. off.*, 145] tel qu'il est modifié par l'arrêté du 28 mars 1890. [*Bull. off.*, 152.] Voy. aussi l'art. 13 du décret du 8 nov. 1888.

écrit dressé à l'intervention du commissaire de district doit être approuvé par le Gouverneur général (1).

Les contrats doivent être présentés au visa dans le mois de leur date et pour les travailleurs venus de l'étranger, dans le mois de leur arrivée sur le territoire (2).

Le visa doit être refusé et l'intervention à la passation des contrats doit être déclinée chaque fois que les fonctionnaires qualifiés ont la conviction que le noir n'a pas parfaitement connaissance de la portée des engagements qu'il contracte. Ils doivent, le cas échéant, l'éclairer à ce sujet Ils vérifient aussi si l'engagement est librement contracté (3).

Le visa consiste dans l'apposition de la formule : Vu, le ....., suivie de la signature. Lorsqu'il est accordé, il ne l'est jamais que sous réserve de la légalité des clauses du contrat. Toutefois, s'il ressortait de l'inspection des contrats que certaines de leurs clauses sont contraires à la loi, le visa devrait être refusé et les autorités judiciaires devraient être averties.

Sanction de l'obligation du visa.

Les règles précédentes ne sont pas imposées à peine de nullité et leur observance n'est pas assurée par des pénalités. Les patrons sont libres d opérer leurs engagements sans se conformer aux dispositions exposées plus haut ; mais, s'ils ne se soumettent pas aux formalités légales, les contrats conclus ne sont obligatoires qu'en ce qui concerne les obligations assumées par eux. Ils ne peuvent s'adresser à justice pour forcer les indigènes à remplir leurs engagements.

Les patrons ne peuvent se prévaloir des contrats illégalement passés, mais le défaut d'acte écrit ou de visa n'est pas opposable aux ouvriers indigènes. Leurs engagements sont

(1) Arrêté du 28 mars 1890, *Bull. off.*, 152.
(2) Décret du 8 nov. 1888, *Bull. off.*, p. 270, art. 13.
(3) Ibid., art. 13 ; — Arrêté du 1er janv. 1890, *Bull. off.*, p. 145, art. 9.

réglés à leur choix, soit par le contrat, soit par les coutumes locales, en tant qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public et à la liberté individuelle (1)

§ 2. — *De la durée des engagements.*

Durée maximum des engagements.

L'article 428 du livre premier du Code civil pose le principe qu'on ne peut engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée. L'application de ce principe aux travailleurs noirs est réglée par le décret du 8 novembre 1888.

Aucun contrat de louage de services entre noirs et non-indigènes ne peut être passé pour une durée de plus de sept ans. Tout contrat qui stipule une durée plus longue est réduit à ce terme (2). Cette disposition empêche la reconstitution de l'esclavage domestique sous forme de louage de services.

Renouvellement du contrat.

Les contrats de travail peuvent cependant être renouvelés, par application du principe de la liberté des conventions, à l'expiration du terme de sept années. Mais ils ne peuvent l'être qu'à l'intervention des autorités compétentes. Il en est de même chaque fois que le renouvellement d'un contrat expiré entraîne, pour le travailleur indigène, l'obligation de rester pendant plus de sept années au service du même maître (3). L'exécution de cette obligation est assurée par la menace d'une pénalité (4).

Si le terme de service n'a pas été fixé par les parties, le travailleur est tenu d'avertir son maître de son intention de mettre fin à ses services, avec le préavis déterminé par les usages locaux sans que ce délai puisse excéder trois mois.

(1) Décret du 8 nov. 1888, *Bull. off.*, p. 270, art. 13.
(2) Ibid., art. 3.
(3) Ibid., art. 3.
(4) Ibid., art. 5.

Le maître doit respecter les mêmes délais en signifiant congé à ses travailleurs (1).

§ 3. — *Des salaires.*

Salaire.

L'usage de la monnaie ne s'étant pas encore généralisé dans tout l'Etat Indépendant, il ne pouvait être question d'imposer le payement des salaires en argent dans tous les cas.

Le décret porte (2) que les gages et salaires doivent être expressément stipulés ; ils sont exigibles en monnaie ou en marchandises clairement déterminées.

Le payement en nature peut remplacer, en tout ou en partie, le payement en numéraire si le maître y est autorisé par le contrat ou s'il y a accord entre les parties sur l'espèce, la valeur, la quantité, la qualité des produits à payer en échange. En cas de contestation, la preuve de l'accord intervenu sur ce point incombe au maître ou patron.

§ 4. — *De l'exécution des contrats.*

Exécution des contrats.

L'exécution des contrats est soumise à la surveillance du directeur de la justice et des fonctionnaires qui le remplacent. Ils veillent à ce que patrons et travailleurs remplissent leurs obligations réciproques (3).

Ils peuvent, à tout moment, exiger des maîtres et patrons, qu'ils justifient que les noirs à leur service fournissent librement leur travail à des conditions acceptées par eux (4). Cette disposition est d'une importance capitale. Le patron est

(1) Décret du 8 nov. 1888, *Bull. off.*, p. 270, art. 10.
(2) *Ibid.*, art. 6.
(3) *Ibid.*, art. 1er.
(4) *Ibid.*, art. 4.

présumé en fraude s'il ne prouve l'existence d'un contrat de travail régulier. L'indigène aurait pu, à raison de son infériorité d'intelligence ou de sa dépendance, éprouver de grandes difficultés à prouver qu'il est illégalement retenu au service de son maître.

Celui-ci, au contraire, est toujours à même de se mettre en règle avec la loi. Il était donc à la fois nécessaire et juste de lui imposer la charge de la preuve. S'il ne peut la fournir, il est frappé de pénalités pécuniaires.

Sanction des obligations du patron et de l'ouvrier.

D'après le droit belge, l'inexécution d'un contrat de travail, soit par le maître, soit par l'ouvrier, ne donne ouverture qu'à une action civile en dommages-intérêts contre la partie en faute. Cette garantie, suffisante en Belgique, eût était absolument illusoire au Congo.

De quelle utilité serait l'intentement d'une action contre un indigène qui refuse le travail auquel il s'est engagé? Souvent, les travailleurs sont recrutés à une très grande distance des entreprises auxquelles on les emploie. Si le refus de travail ne les exposait qu'à une action civile, que leur indigence rend inutile, la réalisation de toutes les entreprises publiques ou privées serait entravée et le développement économique du pays arrêté.

Aussi les deux parties, patron et ouvrier, peuvent-elles être contraintes par des pénalités à l'accomplissement de leurs obligations. Est puni d'une amende de 25 à 500 francs et d'une servitude pénale de 8 jours à 6 mois, ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice à tous dommages-intérêts, le maître ou l'engagé qui, volontairement et de mauvaise foi, refuse d'exécuter les clauses d'un contrat de service librement consenti, à moins que l'autre partie n'ait elle-même violé ses engagements (1). L'exception *inadimpleti con-*

(1) *Bull. off.*, 1888, p. 270, art. 11.

tractus peut donc être opposée dans ce cas-ci à une action pénale.

Les engagés peuvent être remis aux maîtres par les autorités compétentes. Mais les patrons ne peuvent, sous les peines édictées par le Code pénal, détenir ni maintenir de force les travailleurs à leur service. Le refus d'exécuter les engagements ne peut être réprimé que par l'application des pénalités édictées par la loi. Si donc un ouvrier est remis à son patron après une première violation du contrat, et refuse à nouveau de l'exécuter, il y a simplement lieu d'appliquer à nouveau les peines prévues par la loi.

Les maîtres ou patrons doivent, pour permettre aux autorités compétentes d'exercer leur surveillance sur l'exécution des contrats, leur faire connaître la résidence et les changements de résidence de leurs travailleurs pendant toute la durée des engagements (1).

§ 5. — *De la fin des contrats.*

Fin des contrats.

Les contrats d'engagement prennent fin :

1° Par la mort des travailleurs ;

2° Par leur incapacité physique ;

3° Par l'expiration du temps de service prévu dans les contrats ou résultant du préavis régulièrement donné ;

4° Par la résiliation du contrat prononcée par justice (2). Tout travailleur noir qui est l'objet de mauvais traitements de la part de son maître peut demander aux tribunaux la résiliation de son contrat. Il peut être autorisé par les fonctionnaires de l'ordre administratif, pour la même raison, à cesser ses services jusqu'au jugement.

(1) *Bull. off.*, 1888, p. 270, art 4.
(2) *Ibid.*, art. 12.

La résiliation est aussi prononcée par les tribunaux sur l'action de la partie lésée, pour inexécution des clauses du contrat.

§ 6. — *Des rapatriements.*

Les travailleurs sont souvent engagés à très grande distance des localités où on les emploie. La question de leur rapatriement devait donc attirer l'attention du législateur. **Rapatriements.**

Sauf convention expresse contraire, l'obligation de rapatrier les engagés, à ses frais, est présumée à charge du patron. C'est donc à eux qu'il incombe de subministrer la preuve qu'ils n'ont pas contracté d'engagement à ce sujet. Cette preuve ne peut résulter que d'une clause expresse des conventions des parties.

Les employeurs sont aussi présumés en faute au cas où le rapatriement ne s'est pas effectué dans les conditions de temps et autres déterminées par le contrat ou par la coutume S'ils ne renversent pas cette présomption, ils sont tenus pour responsables de l'inexécution du contrat. En cas de négligence grave ou de manœuvres déloyales, ils sont passibles d'une amende de 1,000 francs au maximum (1).

§ 7. — *Dispositions générales.*

Tous les points qui ne sont pas stipulés dans les contrats sont réglés par les coutumes locales en tant qu'elles n'ont rien de contraire à l'ordre public et au principe de la liberté individuelle (2). Les usages locaux sont applicables en vertu de cette disposition, à tous les éléments du contrat : payements, durée, préavis de résiliation, rapatriements, etc. **Dispositions générales.**

(1) *Bull. off.*, 1888, p. 270, art. 7 et 8. Voyez aussi l'arrêté du 12 juin 1892 sur le rapatriement des noirs et les mesures d'hygiène, *Bull. off.*

(2) Décret du 8 octobre 1888, *Bull. off.*, p. 270, art. 9.

Les commissaires de districts situés à l'est de celui de Matadi peuvent, pour des motifs graves d'intérêt public, suspendre le droit de recruter des travailleurs dans le district. Ils en réfèrent immédiatement au Gouverneur général qui maintient ou rapporte cette prohibition (1).

§ 8. — *Taxes.*

Taxes. Le visa des contrats de travail ou l'intervention des autorités à leur passation sont soumis au payement d'une taxe, dont la fixation est faite par le Gouverneur général (2).

Un décret du 12 mars 1889 (3) réglementait le recrutement des porteurs dans la région des cataractes. Il avait, sous prétexte d'utilité publique, un caractère nettement fiscal. L'achèvement du chemin de fer a supprimé le portage dans la région et cette matière pourrait être passée sous silence, si les règles instituées pour le portage dans le Bas-Congo n'avaient été rendues applicables à tout le territoire de l'Etat et à toutes les catégories de travailleurs (4).

D'après le système en vigueur, toute personne ou société qui veut recruter des travailleurs doit avoir obtenu une licence de recrutement. De plus, chaque capita ou chef de travailleur doit être porteur d'une licence de capita et chaque travailleur est porteur d'une licence (5). Ces capitas ou travailleurs reçoivent du fonctionnaire compétent un livret dûment rempli et reproduisant les conditions de leur contrat. Ils sont tenus de les conserver et de les reproduire quand ils en sont requis. Les licences de capita ou de travailleur

(1) Arrêté du 1er janvier 1890, *Bull. off.*, p. 142, art. 2.

(2) *Ibid.*, art. 15.

(3) *Bull. off.*, 1889, p. 66.

(4) Decret du 19 novembre 1889, *Bull. off.*, p. 225. — Arrêté du 1er janvier 1890, *Bull. off.*, p. 145.

(5) Arrêté du 1er janvier 1890, *Bull. off.*, p. 145, art. 1er.

peuvent être refusées aux indigènes qui ont antérieurement commis des indélicatesses ou mal rempli leurs engagements (1).

En réalité, toutes ces dispositions ont un but de fiscalité : Toutes les licences et permis sont soumis au payement de droits assez élevés (2).

Autant l'Etat mérite d'être encouragé quand il réglemente le contrat de travail dans l'intérêt des indigènes, autant il faut désapprouver tous les règlements qui établissent des formalités tracassières. L'excès de réglementation entraîne non seulement des excès de fonctionnarisme, mais elle entrave aussi le développement économique du pays. Il est élémentaire que le contrat de travail est une des matières qui exercent la plus grande influence sur l'exploitation des richesses des pays neufs et partant sur leur prospérité. L'intérêt financier bien entendu de l'Etat est de laisser aux maîtres européens la plus grande somme de liberté qui soit compatible avec l'intérêt des travailleurs. Toute politique fiscale surtout devrait être bannie en cette matière, car c'est la politique de la femme à la poule aux œufs d'or : elle atteint les sources mêmes de la productivité et de la richesse.

CHAPITRE II

DES INDIGÈNES AU SERVICE DE L'ÉTAT

Un règlement du 17 novembre 1888 détermine le traitement applicable aux indigènes au service du Gouvernement. Il établit en leur faveur quelques garanties supplémentaires. Indigènes au service de l'Etat.

(1) Arrêté du 1er janvier 1890, *Bull. off.*, p. 145.
(2) *Ibid.*, p. 150.

TITRE X

Expropriation d'utilité publique (1).

—

Expropriation d'utilité publique. Lorsqu'il y a lieu, pour une raison d'utilité publique, d'exproprier un immeuble, un décret ordonne l'expropriation (2). Dans les cas d'urgence, toutefois, le Gouverneur général peut prendre une ordonnance dans le même but, après avoir entendu le comité consultatif (3).

Formalités. Lorsque l'expropriation a été ordonnée, et à défaut d'entente amiable entre les propriétaires et l'expropriant, l'exécution du décret est ordonnée par les tribunaux qui fixent une juste indemnité (4). Cette indemnité est déterminée après expertise contradictoire, faite par trois experts dont l'un est désigné par l'expropriant, un autre par l'exproprié et le troisième par le tribunal (5). L'expertise ne lie pas le juge qui peut toujours en ordonner une nouvelle (6).

L'indemnité doit être juste. Il n'est tenu compte ni de la plus-value donnée à l'emprise par suite des travaux projetés

(1) Décret du 4 février 1887, *Bull. off.*, 19.
Arrêté du 28 février 1887, *Bull. off.*, 21.
(2) Décret du 4 février 1887, art. 1er.
(3) Voyez un exemple d'application de cette règle, *Bull. off.*, 1890, 64.
(4) Décret du 4 février 1887, art. 2.
(5) Arrêté du 28 février 1887, art. 2.
(6) Décret du 4 février 1887, art. 2.

ou exécutés, ni de la plus-value acquise par le restant de la propriété expropriée (1).

Les jugements en matière d'expropriation sont exécutoires provisoirement, nonobstant appel et sans caution (2). De même, le payement de l'indemnité ne doit pas être préalable. Il doit seulement s'effectuer dans les quatre mois à dater du jugement d'expropriation (3). Ces deux règles établissent d'importantes dérogations à l'économie des lois belges en matière d'expropriation d'utilité publique.

La propriété est transférée à l'expropriant par l'enregistrement de l'immeuble à son nom, conformément aux règles constitutives du régime foncier.

Mérite et vice de l'institution.

Le système congolais d'expropriation d'utilité publique a de grands mérites de simplicité. Il a le vice essentiel de ne pas être assez respectueux du droit des particuliers. L'omission de la règle de l'indemnité préalable ne peut être approuvée.

---

(1) Décret du 4 février 1887, art. 2.
(2) Ibid., art. 3.
(3) Ibid., art. 4.

TITRE XI

Lacunes du Droit civil

Lacunes du droit civil.

Il y a utilité, après avoir fait l'exposé du droit existant, à signaler les lacunes qui subsistent dans la législation civile. Toutes les matières traitées dans le second livre du Code Napoléon et tout le commencement du troisième livre du même Code ont jusqu'ici été omises. Le travail du législateur doit donc porter encore sur :

1° La distinction des biens en meubles et immeubles ;

2° Les servitudes ;

3° Les successions, les partages, les rapports ;

4° Les donations ;

5° Les testaments.

Il faut ajouter à cette liste :

6° Les contrats de mariage ;

7° Les hypothèques ;

8° Les privilèges.

La refonte complète du premier livre du Code civil congolais s'impose impérieusement.

CINQUIÈME PARTIE

Compétence en matière civile

TITRE PREMIER

De la compétence de première instance

Compétence de première instance

Le tribunal de première instance, c'est-à-dire le tribunal siégeant à Boma, possède la plénitude de compétence en matière civile (1).

Il connaît de toutes les contestations dans lesquelles un non-indigène, l'Etat ou une administration publique est partie.

Dès qu'une des deux parties en cause est un non-indigène, l'Etat ou une administration, le tribunal de première instance a seul compétence pour connaître de l'affaire.

Que faut-il entendre par un non-indigène? Toutes les personnes possédant le statut européen (2), même si elles sont Congolaises, doivent être considérées comme des non-indigènes.

Un procès qui surgirait entre un immatriculé et un indigène ordinaire est donc de la compétence du tribunal de première instance.

(1) Ordonnance du 14 mai 1886, art. 1er et 3.

(2) *Supra*, p. 252.

Un décret récent (1) a encore étendu cette compétence. Le tribunal de première instance peut connaître des contestations civiles, quelles que soient les parties en cause, lorsqu'il est saisi à la requête de l'une d'elles. Avant ce décret, lorsque les deux parties étaient toutes deux indigènes, ayant le statut indigène, le différend était toujours de la compétence des chefs indigènes. Actuellement, les indigènes peuvent soustraire leurs différends à la juridiction de leurs chefs. Il suffit que l'une des deux parties saisisse le tribunal de première instance. Celui-ci a, dans ce cas, *la faculté* de retenir le jugement de l'affaire. Il peut le décliner pour des raisons dont il est seul juge.

Les tribunaux territoriaux ne possèdent jusqu'ici de compétence qu'en matière répressive. Toutes les contestations civiles sont donc portées devant le tribunal de première instance (2). Dans l'avenir, les tribunaux territoriaux acquerront aussi compétence en matière civile Déjà à l'heure actuelle cette réforme pourrait utilement s'opérer. car leur composition donne de suffisantes garanties de science juridique.

---

(1) Décret du 11 janvier 1898, *Bull. off.*, p. 37.
(2) Décret du 6 mai 1887, *Bull. off.*, p 86, art. 1er.

TITRE II

De la compétence d'appel

CHAPITRE PREMIER

DU PREMIER APPEL

Le tribunal d'appel connaît de l'appel de tous les jugements rendus par le tribunal de première instance, quel que soit le chiffre du litige (1). Compétence d'appel.

CHAPITRE II

DU SECOND APPEL

Lorsque la valeur du litige excède 25,000 francs, le conseil supérieur a compétence pour connaître des jugements rendus, sur premier appel, par le tribunal d'appel de Boma (2). Compétence de second appel.

---

(1) Ordonnance du 14 mai 1886, art. 1er, *Bull. off.*, p. 90.
(2) Décret du 16 avril 1889, *Bull. off.*, p. 161.
Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, p. 154, art. 1er.

TITRE III

De la compétence de cassation

—

Compétence de cassation.

Le conseil supérieur est compétent pour connaître, comme cour de cassation, des pourvois formés contre tous jugements rendus en dernier ressort, en matière civile (1) et commerciale.

Si le jugement est cassé, le conseil supérieur évoque le fond et statue sans renvoi (2).

(1) Décret du 8 octobre 1890, *Bull. off.*, p. 154, art. 1er.
(2) Décret du 16 avril 1889, *Bull. off.*, p. 161, art. 2.

SIXIÈME PARTIE

Procédure civile

TITRE PREMIER

De la procédure devant le tribunal de première instance et le tribunal d'appel

—

CHAPITRE PREMIER

DES SOURCES DE LA PROCÉDURE CIVILE.

Sources de la procédure.

La disposition principale, en matière de procédure civile, est l'ordonnance du 14 mai 1886 (1) qui a été régulièrement approuvée (2).

Il existe en outre :

1° Une ordonnance du 12 novembre 1886 (3) sur la saisie immobilière ;

2° Un arrêté du 29 mars 1891 (4) sur le greffe;

3° Un décret du 21 mars 1893 (5) sur les mandataires *ad litem*;

(1) *Bull. off.*, p. 90.
(2) *Ibid.*, p. 188.
(3) *Ibid*, 1887, 2.
(4) *Ibid.*, 1891, 154.
(5) *Ibid*, 1893, 26.

4° Un décret du 24 décembre 1896 (1), introduisant dans les lois de procédure les modifications nécessitées par la refonte de l'organisation judiciaire.

Les lois de procédure s'éloignent considérablement des règles suivies en Belgique. Toutefois elles sont conçues dans le même esprit. Il serait oiseux d'en faire un long exposé. Il suffira de signaler les matières traitées dans l'ordonnance du 12 novembre 1886. Elle est divisée en 4 titres

TITRE PREMIER — *Des tribunaux*, art. 1 à 7.

TITRE II. — *De la procédure devant les tribunaux*.

CHAPITRE PREMIER. — Des citations, art. 7 à 16.

CHAPITRE II. — De la conciliation, art. 16.

CHAPITRE III. — Des audiences et de la comparution des parties, art. 17 à 25.

CHAPITRE IV. — Des jugements par défaut et des oppositions à ces jugements, art. 25 à 29.

CHAPITRE V. — Des jugements qui ne sont pas définitifs et de leur exécution, art. 29 à 33.

CHAPITRE VI. — De la mise en cause des garants, art. 34.

CHAPITRE VII. — Des enquêtes, art. 35 à 42.

CHAPITRE VIII. — Des visites des lieux et des expertises, art. 43 à 48.

CHAPITRE IX. — De l'appel et de l'instruction sur appel, art. 49 à 57.

CHAPITRE X. — De l'arbitrage, art. 58 à 73.

TITRE III. — *Des saisies mobilières.*

CHAPITRE PREMIER. — De la saisie-arrêt, art 74 à 85.

(1) *Bull. off.*, 1897, p. 72.

CHAPITRE II. — De la saisie-exécution, art. 86 à 102.

CHAPITRE III. — De la saisie exécutoire, art. 103 à 105.

TITRE IV. — *Des frais de justice en matière civile et commerciale,* art. 106 à 114.

CHAPITRE II

DE LA CONCILIATION. — DES PALABRES.

Si une des parties en cause est Congolaise, c'est à-dire indigène, le juge, avant de recevoir l'action, convoque, pour autant que les usages locaux le permettent, une palabre constituée suivant la coutume du pays. Il y essaye de concilier les parties. Palabres.

L'omission de cette formalité ne constitue, en aucun cas, une cause de nullité de la procédure (1).

CHAPITRE III

DE LA COMPARUTION DES PARTIES. — DES MANDATAIRES « AD LITEM ».

Les parties comparaissent en personne ou par fondés de pouvoirs (2). L'institution des avoués n'existe pas. Mandataires.

Nul ne peut plaider pour une partie, si cette partie présente à l'audience ne l'y autorise. Si la partie ne peut se présenter à l'audience, le mandat est constaté par une mention donnée au bas de l'original ou de la copie de l'assignation. Encore les fondés de pouvoirs doivent-ils, dans chaque cause, être agréés par le tribunal (3).

(1) Ordonnance du 14 mai 1886, art. 16.
(2) Ibid., art. 17.
(3) Ibid., art. 18.

Mandataires *ad litem.*

Un décret du 21 mars 1893 (1) a complété ces dispositions par la création des mandataires *ad litem.*

Les étrangers résidant hors des limites de l'Etat, et les personnes ayant au Congo une résidence éloignée du siège des tribunaux, ont la faculté de s'adresser par voie de requête au directeur de la justice, à l'effet d'obtenir la désignation d'un *mandataire ad litem.* On entend par là un représentant d'une partie en cause, qui est chargé d'introduire et de soutenir au nom de son mandant des actions civiles ou commerciales devant les tribunaux ou de défendre aux mêmes actions.

Le mandataire *ad litem* est désigné par le directeur de la justice. Ces fonctions sont facultatives, sauf pour les agents de l'Etat qui, toutefois, ne peuvent être désignés que de l'avis conforme du Gouverneur général. Le mandat est exercé sous la surveillance du directeur de justice et est toujours révocable tant par ce dernier que par le mandant. Le mandataire *ad litem* a droit à des honoraires qui sont fixés par le juge.

La désignation du mandataire par le directeur de la justice vaut procuration authentique. Elle comprend le pouvoir de transiger et celui de compromettre, à moins que l'intéressé, dans sa requête, n'ait manifesté une volonté contraire.

L'institution des mandataires *ad litem* était, en quelque sorte, imposée par la situation spéciale de l'Etat. La plupart des ressortissants du tribunal de première instance et du tribunal d'appel vivent à d'énormes distances du siège de ces juridictions. On ne pouvait leur imposer d'abandonner leurs fonctions ou leurs affaires pour y venir intenter des actions ou pour y répondre. Avec l'organisation actuelle, leurs intérêts sont sauvegardés et protégés, même s'ils ne connaissent,

(1) *Bull. off.*, p. 26.

au siège du tribunal, personne en l'honnêteté et l'intelligence de qui ils aient confiance.

CHAPITRE IV

DU DÉFAUT

Les mêmes raisons ont rendu nécessaires quelques règles (1) destinées à tempérer les rigueurs du défaut. Du défaut.

La partie condamnée par défaut peut former opposition au jugement. Si le tribunal d'appel apprend soit par lui-même, soit par les représentations qui lui seraient faites par les proches, voisins ou amis du défendeur, que celui-ci n'a pu être instruit de la procédure, il peut, en adjugeant le défaut, fixer, pour le délai de l'opposition, le délai qui lui paraît convenable. Dans le cas où cette prorogation n'a été ni accordée d'office ou demandée, le défaillant peut être relevé de la rigueur du délai et admis à opposition en justifiant qu'en raison d'absence ou de maladie grave, il n'a pu être instruit de la procédure.

---

(1) Ordonnance du 14 mai 1886, art. 25 et s.

TITRE II

De la procédure d'appel devant le conseil supérieur

Procédure d'appel devant le conseil supérieur.

La procédure civile devant le conseil supérieur est réglée par le décret du 4 mai 1891 (1).

Ce décret est divisé en trois livres : le premier livre porte sur la procédure d'appel ; le second, sur les pourvois en cassation ; le troisième contient des dispositions générales applicables dans les deux cas.

Ce décret a été modifié ou complété en certains points :

1° Par le décret du 6 avril 1893 (2) ;

2° Par un second décret du 6 avril 1893 (3);

3° Par un troisième décret du 6 avril 1893 (4).

---

(1) *Bull. off.*, p. 109.
(2) *Ibid.*, p 44.
(3 *Ibid.*, p. 47.
(4) *Ibid.*, p. 49.

TITRE III

De la procédure de cassation devant le conseil supérieur

—

Procédure de cassation devant le conseil supérieur.

Le second livre du décret du 4 mai 1891 (1) détermine les règles applicables aux pourvois et aux prises à partie. Le troisième livre contient des dispositions générales qui sont aussi applicables aux pourvois.

Le pourvoi doit être basé (2) soit sur une contravention à la loi congolaise *ou au droit des gens*, soit sur une violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité. La disposition qui permet de casser le jugement pour violation du droit des gens constitue une innovation heureuse.

---

(1) *Bull off.*, p. 109.

(2) Décret du 16 avril 1889, *Bull. off*, p. 162, art. 2.

SEPTIÈME PARTIE

Droit pénal

TITRE PREMIER

Du droit pénal commun

—

CHAPITRE PREMIER

DES SOURCES DU DROIT PÉNAL

Sources du droit pénal.

Un décret du 2 décembre 1896 (1) chargea le Secrétaire d'Etat de la coordination de toutes les dispositions pénales en vigueur. Un arrêté (2), pris en exécution de ce décret, a réuni ces dispositions sous le titre de Code pénal.

Ce Code pénal est divisé en deux livres :

LIVRE Ier. — *Des infractions et de la répression en général.*

§ 1er. — Dispositions générales.

§ 2. — Des peines.

§ 3. — Des circonstances atténuantes.

§ 4. — De la confiscation pénale.

(1) *Bull. off.*, 1896, p. 365, art. 2.

(2) *Ibid.*, 1897, p. 4.

§ 5. — Du concours de plusieurs infractions.
§ 6. — De la prescription des infractions et des peines
§ 7. — De la libération conditionnelle.

LIVRE II. — *Des infractions et de leur répression en particulier.*

Section I. – De l'homicide et des lésions corporelles volontaires.
Section I*bis* — De l'homicide et des lésions corporelles involontaires.
Section II. — Du duel.
Section III. — Des attentats à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile.
Section IV. — Des attentats à l'inviolabilité du secret des lettres.
Section V. — Des atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes.
Section VI. — Des vols et extorsions.
Section VII. — Des fraudes.

§ 1er. — De la banqueroute.
§ 2. — Des abus de confiance.
§ 3. — De l'escroquerie et de la tromperie.
§ 4. — Du recèlement des objets obtenus à l'aide d'une infraction.

Section VIII. — Des destructions, dégradations, dommages.

§ 1er. — De l'incendie.
§ 2. — De la destruction des constructions.
§ 3. — Destruction et dévastation d'arbres, récoltes, ou autres propriétés.
§ 4 — Enlèvement ou déplacement de bornes.

§ 5. — Destruction des animaux.

§ 6. — Destruction ou dégradation de tombeaux et monuments.

SECTION IX. - De la fausse monnaie.

SECTION X. - De la contrefaçon ou falsification des sceaux, timbres, poinçons, marques, etc

SECTION XI. — Des faux commis en écriture.

SECTION XII — Du faux témoignage et du faux serment.

SECTION XIII. — De la rébellion.

SECTION XIV. — Des outrages et des violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique.

SECTION XV. — Du bris des scellés.

SECTION XVI — Des entraves apportées à l'exécution des travaux publics.

SECTION XVII. — Des atteintes à la liberté du commerce et de la navigation.

SECTION XVIII. — Des détournements et des concussions commis par des fonctionnaires publics.

SECTION XIX. — Infractions en matière de transport d'objets postaux.

SECTION XX. — De l'association formée dans le but d'attenter aux personnes et aux propriétés.

SECTION XXI —Des menaces d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés.

SECTION XXII. — De l'évasion des détenus.

SECTION XXIII. — De l'avortement

SECTION XXIV. — De l'attentat à la pudeur et du viol.

SECTION XXV. — Des infractions tendant à empêcher la preuve de l'état civil, fausses déclarations devant les officiers de l'état civil.

SECTION XXVI. — Des atteintes à la liberté des cultes.

SECTION XXVII. — De l'usurpation des fonctions publiques.

SECTION XXVIII. — Des atteintes portées à la sûreté de l'Etat.

SECTION XXIX. — Des atteintes portées par des fonctionnaires publics aux droits garantis aux particuliers.

L'ordre et la méthode du code sont très defectueux.

La méthode de ce Code est, on le voit, très défectueuse. Les matières y sont traitées un peu au hasard sans qu'on ait tâché d'observer un ordre logique et scientifique. Cela s'explique fort bien par la façon dont s'est formée la législation pénale. Le premier décret relatif aux infractions et à leur répression est du 7 janvier 1886 (1). Au fur et à mesure que les nécessités surgirent, des décrets promulguèrent les dispositions pour y satisfaire. Une première codification fut faite en 1888 (2). Le décret du 27 avril 1889 (3) (art. 83 et s.), la complète en édictant les règles générales sur les infractions et les peines. L'addition constante de nouvelles règles pénales fit sentir en 1896 la nécessité de la codification actuelle. Celle-ci devra elle-même être transformée et refondue. La numérotation des articles est absolument incohérente.

Sources complémentaires.

Depuis la publication de la coordination, ont encore été promulguées des dispositions sur les matières suivantes :

Les outrages aux mœurs (4) ;

La libération conditionnelle (5) ;

Les attentats aux mœurs (6).

Le Code pénal est loin de contenir, comme le prescrit l'article 2 du décret du 2 décembre 1896, « toutes les dispositions pénales en vigueur ». Parmi les dispositions omises du Code

(1) *Bull. off.*, 1886, p. 1.
(2) *Ibid.*, p. 75.
(3) *Ibid.*, p. 87.
(4) *Ibid.*, 1897, p. 295.
(5) *Ibid.*, 1898, p. 41.
(6) *Ibid.*, 1898, p. 168.

pénal se trouvent des décrets, ordonnances et arrêtés établissant des règles purement pénales.

Tels sont :

1° Le décret du 1er juillet 1891 (1) contre *la traite* qui eût dû être inséré dans le Code ;

2° L'arrêté du 18 août 1890 (2) et celui du 8 mars 1897 (3), sur *l'ivresse publique* ;

3° L'arrêté du 14 août 1890 (4), punissant la *détérioration d'affiches de l'autorité* ;

4° L'arrêté du 9 février 1891 (5), sur *le refus d'assistance en cas de calamité publique* ;

5° L'arrêté du 27 janvier 1891 (6), sur *la vente ou le débit d'aliments falsifiés.*

A côté de ces règles purement pénales, existent un très grand nombre de décrets, d'ordonnances et d'arrêtés d'ordre administratif, réglementant certaines matières d'intérêt public et sanctionnant par des pénalités les ordres ou les défenses qu'ils formulent. Le plus souvent les pénalités applicables aux infractions y sont expressément indiquées.

Quid si les actes législatifs n'établissent pas des pénalités spéciales ?

Parfois aussi les peines n'y sont pas spécifiées. Dans ce cas, les juges doivent appliquer le décret du 11 août 1886 (7), qui porte que les contraventions aux décrets, ordonnances, arrêtés, règlements d'administration intérieure ou de police, à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières, sont punies d'un à sept jours de servitude pénale et

(1) *Bull. off.*, 144.
(2) *Ibid.*, 160.
(3) *Ibid.*, 201.
(4) *Ibid.*, 161.
(5) *Ibid.*, 152.
(6) *Ibid.*, 153.
(7) *Ibid.*, 141.

d'une amende n'excédant pas deux cents francs, ou d'une de ces peines seulement

Les dispositions législatives d'administration établissant des pénalités sont excessivement nombreuses. Parmi les plus importantes sont celles qui règlent :

Le trafic des armes à feu.

Décret du 11 octobre 1888, *Bull off.*, 286.
— 28 janvier 1889. *Bull. off.*, 47.
— 15 septembre 1890, *Bull. off.*, 141.
— 10 mars 1892, *Bull. off.*, 14.

Le trafic des spiritueux.

Décret du 16 juillet 1890, *Bull. off.*, 106.
— 4 mars 1896, *Bull. off.*. 14.
Arrêté du 9 mars 1897, *Bull. off.*, 199.
Décret du 15 avril 1898, *Bull. off*, 140
Arrêté du 23 mai 1898, *Bull. off*, 185.

L'art de guérir.

Ordonnance du 24 juillet 1894, *Bull. off.*, 1895, 88.

La vaccination.

Ordonnance du 12 décembre 1894, *Bull off.*, 1895, 85

Les contraventions en matière postale.

Arrêté du 22 mars 1887, *Bull. off.*, 42.

Les contraventions en matière de transports.

Arrêté du 19 février 1896, *Bull. off.*, 17.

Les contraventions au régime foncier.

Décret du 30 avril 1887, *Bull. off.*, 70.
Arrêté du 30 juin 1887, *Bull. off.*, 145.

Les contraventions en matière de navigation intérieure.

Décret du 26 avril 1887, *Bull. off.*, 81.

L'usage des pavillons.

Décret du 30 avril 1887, *Bull. off.*, 75.

La détention et le transport de substances explosives.

Décret du 1er mars 1896, *Bull. off.*, 163.

Les droits de sortie.

Décret du 19 février 1891, *Bull. off.*, 59.

CHAPITRE II

DE L'APPLICABILITÉ DES LOIS PÉNALES

Principe.

L'infraction commise sur le territoire de l'Etat est punie conformément à la loi pénale. Tel est le principe général : tout délinquant doit, si l'infraction a été commise sur le territoire, être jugé et puni d'après les règles du droit pénal européen, qu'il soit de race blanche ou de race noire. Néanmoins, lorsque l'infraction est commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène, l'officier du ministère public peut abandonner le prévenu à la juridiction effective du juge local et à l'application des coutumes indigènes (art. 84)

Toutefois, les infractions aux lois contre la traite sont toujours de la compétence des tribunaux européens (1).

Que faut-il considérer comme indigène?

Qui faut-il considérer comme indigènes dans le sens de cet article? On a vu que la loi civile conférant à certains indigènes le statut européen, le mot « indigène » doit désormais, dans plusieurs cas, s'interpréter par « personnes ayant le statut indigène », tandis que « européen » a acquis la signifi-

(1) Art. 44 du décret du 1er juillet 1891, *Bull. off.*, p. 149.

cation de « personnes possédant le statut européen ». En faut-il décider de même ici, ou bien faut-il enseigner que l'abandon du prévenu à la juridiction indigène n'est plus possible quand, soit l'auteur, soit la victime de l'infraction est un indigène possédant le statut européen?

La réponse à cette question doit être négative. L'officier du ministère public, lorsqu'il le croit bon, peut permettre qu'un délit commis par un indigène immatriculé, par exemple, ou commis au détriment d'un indigène immatriculé soit jugé par les chefs locaux L'indigène à statut européen ne peut pas, en matière pénale, réclamer comme un droit le bénéfice de la juridiction et des lois européennes

La raison de décider git dans l'art. 6 du Code civil intitulé : « Des personnes ». Cet article porte que les indigènes à statut européen *jouiront de tous les droits civils*. Cette règle n'est pas applicable en matière pénale. Dès lors, les noirs à statut européen sont compris dans l'application de l'art 84 du Code pénal.

Cette interprétation est imposée par des textes formels, mais, au point de vue législatif, elle est critiquable Logiquement, puisqu'on assimile les Congolais à statut européen aux Européens en matière civile, on aurait dû admettre la même solution en matière pénale.

Les inconvénients de l'interprétation adoptée plus haut peuvent être réduits au minimum si les officiers du ministère public usent, chaque fois que le prévenu ou la victime de l'infraction sont des indigènes à statut européen, de leur droit de poursuivre devant les tribunaux européens.

Quid de l'infraction commise hors du territoire.

D'après la loi belge (C. pén., art. 4), l'infraction commise hors du territoire du royaume par des Belges ou des étrangers, n'est punie en Belgique que dans les cas déterminés par la loi. La loi congolaise (art. 85) porte, au contraire, que le sujet congolais qui s'est rendu coupable à l'étranger d'une

infraction punie par la loi de l'Etat, peut être poursuivi au Congo, du chef de cette infraction, s'il est trouvé sur le territoire. Cette poursuite n'a, toutefois, pas lieu lorsque l'inculpé, jugé en pays étranger du chef de la même infraction, a été acquitté, ou lorsque, après y avoir été condamné, il a subi ou prescrit sa peine ou qu'il a été gracié.

Il y aurait utilité à ajouter ici un article aux termes duquel les dispositions du Code pénal ne s'appliquent pas aux infractions prévues par les lois et règlements militaires. Ce principe, quoique non exprimé, doit évidemment être suivi.

CHAPITRE III

DES PEINES

La loi congolaise ne connaît pas la distinction en crimes, délits et peines, qui est à la base du système répressif belge. Toutes les violations des lois pénales portent le nom générique d'infractions. C'est là une différence essentielle d'avec le droit belge. Peines.

Les peines applicables aux infractions sont :

1° La mort;

2° La servitude pénale;

3° L'amende;

4° La confiscation spéciale.

Le condamné à mort est exécuté suivant le mode déterminé par le Gouverneur général (art. 88). La pendaison est d'ordinaire employée pour le condamné n'appartenant pas à l'armée. La mort.

Il est élémentaire que le régime pénitentiaire des pays du Nord ne convient ni aux pays tropicaux ni aux peuples possédant une psychologie très différente de celle des peuples d'origine aryenne. Ce principe a été observé, quoique La servitude pénale.

incomplètement, dans la législation congolaise. Les condamnés à la servitude pénale subissent leurs peines dans les prisons de l'Etat, les indigènes en commun, les non-indigènes dans des cellules séparées. Ils sont employés soit à l'intérieur de ces établissements, soit au dehors, à l'un des travaux autorisés par les règlements de l'établissement ou déterminés par le Gouverneur général, à moins qu'ils n'en soient dispensés par ce dernier dans les cas exceptionnels. Un décret du 28 avril 1891 (1) a confié au chef du gouvernement local le droit de régler tout ce qui concerne le régime pénitentiaire. La durée de la détention préventive est défalquée de la durée de la servitude pénale prononcée dans la proportion de deux jours de servitude pénale pour trois jours de détention préventive (2).

L'amende.

L'amende est d'un franc au moins ou de cinq mille francs au plus. Elle est perçue au profit de l'Etat Elle est prononcée individuellement contre chacun des condamnés à raison d'une même infraction. L'amende se paye en argent ou en nature. L'administration des finances est juge de l équivalent entre la somme due et le produit offert. Cette règle est très critiquable, car elle permet à l'administration des finances d'user d'arbitraire, d'émettre des prétentions exagérées et, en réalité, de prononcer de nouvelles condamnations à charge des condamnés. Dans les différentes législations coloniales, la valeur des payements en nature est toujours fixée par un tarif et un règlement généraux.

Servitude pénale subsidiaire.

La servitude pénale subsidiaire est prononcée pour assurer le payement des amendes. La durée n'en peut excéder six mois (art. 90 à 94).

(1) *Bull. off.*, p. 130.
(2) Art. 89*bis* du Code pénal et arrêté du 24 décembre 1890, *Bull. off.*, 1890, p. 75.

Les art. 98 et suivants du décret du 27 avril 1889 (1) règlent l'exécution des jugements en matière pénale.

La confiscation spéciale s'applique uniquement 1° aux choses formant l'objet de l'infraction et aux objets qui ont servi ou qui ont été destinés à la commettre quand la propriété en appartient aux condamnés; 2° aux choses qui ont été produites par l'infraction. Elle peut être prononcée pour toute infraction, sauf disposition contraire. Confiscation spéciale.

CHAPITRE IV

DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Les condamnés à subir une ou plusieurs peines privatives de la liberté, qui ont fait preuve d'amendement, peuvent être mis en liberté conditionnellement, lorsqu'ils ont accompli le quart de ces peines, pourvu que la durée de l'incarcération déjà subie dépasse trois mois. Libération conditionnelle.

Les condamnés à perpétuité peuvent être mis en liberté conditionnellement lorsque l'incarcération déjà subie dépasse cinq ans.

Le minimum de durée d'incarcération peut être réduit par le Gouverneur général, lorsqu'il est justifié qu'une incarcération prolongée mettrait en péril la vie de l'*Européen* incarcéré.

La même réduction, si on l'admet pour l'Européen, devrait être permise lorsqu'il s'agit d'indigènes Cette inégalité de traitement pourrait faire croire que le Gouvernement congolais estime moins la vie de l'indigène que celle des Européens. Les sentiments d'humanité ne doivent pas avoir deux mesures.

(1) *Bull. off.*, p. 87.

La mise en liberté est ordonnée par le Gouverneur général, après avis du parquet et du directeur de la prison Elle peut toujours être révoquée pour cause d'inconduite ou d'infraction aux conditions énoncées dans le permis de libération La libération définitive n'est acquise au condamné que si la révocation de la libération conditionnelle n'est pas intervenue avant l'expiration d'un délai égal au double du terme d'incarcération que celui-ci avait encore à subir à la date à laquelle la mise en liberté a été accordée. Un arrêté du 13 novembre 1897 (1) prend les mesures d'exécution des articles qui ont introduit la libération conditionnelle dans la législation.

CHAPITRE V

DE LA TENTATIVE

Tentative.

L'art. 86 définit la tentative comme l'art. 51 du Code pénal belge. Le droit congolais s'éloigne du droit belge en ce que la tentative est punie de la même peine que l'infraction consommée.

CHAPITRE VI

DU CONCOURS D'INFRACTIONS

Concours d'infraction.

En cas de concours de plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée. L'absence de distinction des infractions en crimes, délits et contraventions, a permis de simplifier utilement les règles du droit belge sur la matière.

Les peines de confiscation spéciale, à raison de plusieurs infractions, sont toujours cumulées (art. 100).

(1) *Bull. off.*, 1898, art. 41.

CHAPITRE VII

DES CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES

Les circonstances atténuantes ne sont pas définies par la loi. Le juge en est libre appréciateur; il doit simplement, s'il en admet, les indiquer et les énumérer dans son jugement. Circonstances atténuantes.

S'il existe des circonstances atténuantes :

La peine de mort peut être remplacée par la servitude pénale à perpétuité ou une servitude pénale de 10 à 20 ans ;

La servitude pénale à perpétuité, par une servitude pénale de 10 à 15 ans;

Les peines de servitude pénale à temps et l'amende peuvent être réduites à la moitié du minimum édicté par la loi (art. 98 et 99).

Il eût été préférable, au lieu d'imiter le droit pénal belge, d'accorder au juge la grande latitude dans l'application des peines que recommande la science pénale contemporaine et qu'ont adoptée les législations les plus progressives.

CHAPITRE VIII

DE LA PRESCRIPTION DES INFRACTIONS ET DES PEINES

L'action publique résultant d'une infraction est prescrite après un temps qui varie avec la gravité des peines portées par la loi pour les différentes infractions : après un an, si l'infraction n'est punie que d'une amende ou si le maximum de servitude pénale applicable ne dépasse pas une année; après trois ans, si ce maximum ne dépasse pas cinq ans; après dix ans, si l'infraction peut entraîner une peine plus grave. Prescription des infractions et des peines

Les délais de la prescription commencent à courir du jour où l'infraction est commise. Elle est interrompue par des actes d'interruption ou de poursuite.

Les peines prononcées se prescrivent par des délais de deux ans à vingt-cinq ans, à l'exception de la peine de mort que la prescription ne couvre jamais. Les condamnations civiles prononcées par les juridictions répressives se prescrivent d'après les règles de la loi civile (art. 102 à 111).

CHAPITRE IX

LA CASQUE ET L'ANTHROPOPHAGIE

Casque et anthropophagie.

La section relative à l'homicide et aux lésions corporelles volontaires renferme des dispositions originales appropriées à la situation spéciale de l'Etat Indépendant.

Les indigènes pratiquaient avant l'arrivée des Européens et pratiquent encore aujourd'hui une épreuve judiciaire fort dangereuse connue sous le nom de N'Kassa. Elle consistait en l'absorption, par les deux parties, de breuvages toxiques. Les sorciers indigènes chargés de les administrer en retiraient grand profit en faussant l'épreuve. C'est pour mettre fin à cette pratique fort dangereuse que le Code dispose (art. 64°) que quiconque, abusant des croyances superstitieuses d'un indigène l'a soumis ou fait soumettre à l'épreuve du poison, ou a préparé sciemment les substances à employer ou les a administrées, est puni de mort si l'absorption de ces substances a occasionné la mort. Cette peine est portée, que l'absorption ait été volontaire ou non. Si la N'Kassa n'a pas causé la mort, mais que les substances fussent de nature à la donner ou à altérer gravement la santé, les pénalités sont aussi très sévères.

L'existence de l'anthropophagie a nécessité des mesures spéciales. La mutilation d'un cadavre d'être humain est punie de servitude pénale de deux mois à deux ans et d'une amende de 25 à 500 francs. Quiconque, en dehors des

cas d'assassinat et de meurtre, qui sont punis comme tels, a provoqué ou préparé des actes d'anthropophagie ou y a participé, est passible de peines plus fortes encore.

Est puni de servitude pénale et d'amende quiconque a détruit, abattu, mutilé ou dégradé des tombeaux, signes commémoratifs ou pierres sépulcrales, des monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique. Cet article protège de la même manière, les tombeaux européens et les tombeaux indigènes. Protection des tombeaux.

CHAPITRE X

DES ATTEINTES PORTÉES AUX PRINCIPES ÉTABLIS PAR LES TRAITÉS DE BERLIN ET DE BRUXELLES

Le Gouvernement congolais s'est montré très respectueux des obligations que lui imposent les traités de Berlin et de Bruxelles Il a sanctionné par des pénalités les dispositions législatives qu'il a adoptées pour réaliser les accords internationaux.

§ 1er. — *Législation contre la traite et l'esclavage.*

Les décisions de la Conférence de Bruxelles contre la traite ont été incorporées dans le décret du 1er juillet 1891. Législation contre la traite et l'esclavage.

En dehors de la législation contre la traite, c'est-à-dire de la chasse à esclaves, des dispositions prévoient les attentats à la liberté individuelle.

Est puni d'un à cinq ans de servitude pénale celui qui, par violences, ruses ou menaces, a enlevé ou fait enlever, arrêté ou fait arbitrairement arrêter, détenu ou fait détenir une personne quelconque. Lorsque la personne enlevée, arrêtée ou détenue a été soumise à des tortures corporelles, le coupable est puni de servitude pénale de cinq à vingt ans.

Si les tortures ont causé la mort, le coupable est condamné à la servitude pénale à perpétuité ou à mort.

Sont également prévus, le fait d'enlever ou faire enlever, de détenir ou faire détenir des personnes quelconques pour les vendre comme esclaves, ou d'avoir, dans le même but, disposé de personnes se trouvant sous son autorité.

§ 2. — *Législation contre l'importation des spiritueux.*

Infractions au commerce des spiritueux.

Les décisions de la Conférence de Bruxelles au sujet du trafic des spiritueux ont été introduites dans la législation par les décrets du 16 juillet 1890 et du 4 mars 1896; elles sont réalisées, en dernier lieu, par l'arrêté du 9 mars 1897.

§ 3. — *Législation contre le trafic des armes à feu.*

Infractions au trafic des armes à feu.

Toute une série de décrets restreignent la liberté du trafic des armes à feu. Plusieurs sont même antérieurs à la réunion de la Conférence de Bruxelles.

Décret du 11 octobre 1888.
Décret du 28 janvier 1889.
Décret du 15 septembre 1890.
Décret du 10 mars 1892.

§ 4. — *Législation protectrice de la liberté des cultes.*

Infractions à la liberté des cultes.

L'art. 76 du Code pénal punit d'une servitude pénale de huit jours à deux ans et d'une amende de vingt-cinq à cinq cents francs, ou d'une de ces peines seulement, toutes personnes qui, par des violences, outrages ou menaces, par des troubles ou par des désordres, auront porté atteinte à la liberté des cultes ou à leur libre exercice public et à la liberté de conscience garantie par l'acte général de la Conférence de Berlin.

Cet article étend sa protection, dans les mêmes conditions, aux croyances, aux religions et aux cultes indigènes et européens.

§ 5. — *Des atteintes à la liberté du commerce et la navigation.*

Quiconque a employé la violence ou des menaces pour contraindre les indigènes, sur les voies de communication intérieure ou sur les marchés, à céder leurs marchandises à des personnes ou à des prix déterminés, est passible des peines portées par l'art. 56, C. pénal.

Atteintes à la liberté du commerce et de la navigation.

Commettent également une infraction ceux qui, soit par violences, injures, menaces ou rassemblement, soit en prononçant des amendes, défenses, interdictions ou toutes prescriptions quelconques, portent atteinte à la liberté du commerce ou de la navigation, dans le but soit d'arrêter des caravanes de commerce sur les chemins publics, soit d'entraver la liberté du trafic par terre ou par eau, ou le libre recrutement des caravanes et des porteurs, soit d'interrompre les communications par terre ou par eau (art. 57 du Code pénal).

§ 6. — *Des atteintes portées aux droits des étrangers.*

Tout acte arbitraire ou attentatoire aux libertés et aux droits garantis aux particuliers par l'acte de Berlin ordonné ou exécuté par un fonctionnaire ou officier public, par un dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, est puni d'une servitude pénale de quinze jours à un an. Si l'acte a été la cause directe d'autres infractions punissables de peines plus fortes, les fonctionnaires ou officiers publics sont condamnés aux peines attachées à ces infractions.

Atteintes aux droits des étrangers.

TITRE II

Du Droit pénal militaire

Droit pénal militaire. Le décret du 22 décembre 1888 promulgue les dispositions pénales spéciales applicables aux militaires. Les infractions militaires sont :

Le vol de chambrée.

Le vol au camp et en cantonnement

L'ivresse étant de garde ou sous les armes.

L'inobservance grave des consignes.

L'emploi des armes sans ordre.

La perte ou la vente d'effets militaires, d'armes ou de munitions appartenant à l'Etat.

Les réclamations faites par plusieurs.

La désertion simple.

L'insubordination, c'est-à-dire le refus d'obéir aux ordres donnés par un supérieur ou abstention à dessein de les exécuter.

La révolte ou résistance simultanée aux ordres de leur chef par plus de trois militaires réunis.

Toutes ces infractions sont punies de cinq ans de servitude pénale au maximum et d'une amende n'excédant pas 1,000 francs ou d'une de ces peines seulement (art. 20).

Sont punies de mort :

1° La lâcheté (fuite devant l'ennemi ou emploi de moyens irréguliers pour se soustraire à un danger);

2° La trahison (connivence avec l'ennemi; cession de places, postes, magasins, armes, munitions et bateaux; livraison du secret d'une expédition; espionnage en campagne pour compte de l'ennemi);

3° La désertion en temps de guerre.

Dans les régions soumises au régime militaire spécial, la révolte ou la résistance simultanée aux ordres de leurs chefs par plus de trois militaires réunis et le fait d'engager ou de provoquer d'une manière quelconque un ou plusieurs militaires à ces infractions sont punis de mort ou d'une servitude pénale qui ne peut dépasser dix ans (1).

La dégradation militaire constitue une peine supplémentaire qui est infligée aux officiers, sous-officiers et soldats qui ont commis une infraction exposant à l'application de la peine de mort (art. 23).

Tout militaire condamné à mort est passé par les armes.

Il existe, en outre du droit pénal militaire, des réglements de discipline militaire qui n'ont pas été publiés au *Bulletin officiel*.

---

(1) Décret du 1er décembre 1897, *Bull. off.*, 1898, 21.

HUITIÈME PARTIE

Compétence en matière pénale

TITRE PREMIER

De la Compétence en général

La coexistence des juridictions répressives ordinaires et des juridictions militaires impose l'obligation de délimiter avant tout les sphères de leur compétence respective.

Certaines personnes sont traduites devant les tribunaux répressifs ordinaires, c'est-à-dire devant les tribunaux civils. Certaines catégories de personnes sont soumises à la compétence des conseils de guerre. Enfin, il arrive que des civils soient jugés par des conseils de guerre.

Ce titre se subdivise donc en trois chapitres traitant de la compétence des tribunaux militaires ; de la compétence des tribunaux ordinaires ; de la compétence dans les régions où le régime militaire spécial est en vigueur.

CHAPITRE PREMIER

DE LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS MILITAIRES

Compétence des juridictions militaires.

Les infractions commises par les officiers, sous-officiers et soldats de la force publique, sont jugées en première instance et en appel par les conseils de guerre.

Font partie de la force publique les officiers, sous officiers et soldats :

1° De la force publique active, y compris la compagnie du chemin de fer;

2° De la réserve de l'armée active;

3° Du corps de réserve;

4° De la force publique auxiliaire, mais seulement pendant toute la durée de la réquisition.

Les conseils de guerre connaissent de toutes les infractions militaires et, en outre, des infractions aux lois pénales ordinaires commises par les personnes appartenant à la force publique telle qu'elle est définie plus haut (1) Toutefois, les affaires mixtes, c'est-à-dire celles où sont impliquées à la fois des personnes justiciables des conseils de guerre et des civils, sont de la compétence exclusive des juridictions militaires (2).

Exceptions : La compétence des tribunaux militaires reçoit exception dans deux cas ;

Affaires mixtes. 1° Toutes les affaires mixtes, c'est-à-dire celles où sont impliquées à la fois des personnes justiciables des conseils de guerre et des personnes soumises à la compétence des tribunaux ordinaires, sont toujours jugées par ceux-ci, sauf dans les régions soumises au régime militaire spécial;

Infractions punies de mort. 2° Les conseils de guerre, même dans les régions soumises au régime militaire spécial, ne connaissent pas des infractions commises par des individus de race européenne, même militaires, que la loi punit de mort. Le tribunal de première instance du Bas-Congo, c'est-à-dire une juridiction civile, est seul compétent pour en connaître.

(1) Décret du 22 déc. 1888, *Bull. off*, 1889, p. 16, art. 9. — *Supra*, p. 260.

(2) Ibid., art. 18.

CHAPITRE II

DE LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS ORDINAIRES

Tous les individus qui n'ont pas la qualité voulue pour être justiciables des tribunaux militaires sont justiciables des juridictions ordinaires. **Compétence des juridictions ordinaires.**

De plus, les juridictions ordinaires sont exceptionnellement compétentes dans les deux cas repris au paragraphe précédent.

Il n'y a pas lieu de distinguer ici les Européens des indigènes. Les tribunaux répressifs sont compétents pour les juger, sauf la réserve exposée plus haut concernant les délits commis par les indigènes au détriment d'autres indigènes.

CHAPITRE III

DE LA COMPÉTENCE DANS LES RÉGIONS SOUMISES AU RÉGIME MILITAIRE SPÉCIAL

Lorsque la sécurité publique l'exige, une région déterminée peut, par arrêté du Gouverneur général, être soumise temporairement au *régime militaire spécial* (1). **Régions soumises au régime militaire spécial.**

Le nombre et l'étendue de ces régions vont toujours diminuant et on peut espérer qu'avant longtemps le Gouverneur général ne fera plus que très exceptionnellement usage du droit que le décret du 22 décembre 1888 lui confère (2).

(1) Décret du 22 déc. 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 16, art. 25.

(2) Sont actuellement soumis au régime militaire spécial : 1° les territoires tenus à bail de l'Angleterre jusqu'au 1er juillet 1899 (arrêté du 6 janv. 1898, *Bull. off.*, p. 44); 2° les zones administratives du

Compétence. La proclamation du régime militaire spécial, qui correspond à l'état de siège des législations européennes a pour effet de rendre justiciables des conseils de guerre de la région, toutes les personnes qui s'y trouvent, même les non militaires. Tout fois les conseils de guerre n'appliquent à celles-ci que les lois pénales ordinaires.

Les jugements prononcés par les conseils de guerre dans les régions du régime militaire spécial sont sans appel, sauf pour les non-indigènes non militaires, qui peuvent toujours se pourvoir en appel devant le tribunal répressif de Boma (1). Les militaires de tout grade et les indigènes congolais sont donc jugés en dernier ressort. Les infractions punies de mort par la loi ne sont pas de la compétence des conseils de guerre quand elles sont commises par des individus de race européenne. Elles sont jugées par le tribunal de première instance de Boma.

La non-observation des délais de procédure n'est pas une cause de nullité des décisions rendues.

Peines. La proclamation du régime militaire spécial a, en outre, pour effet d'augmenter les pénalités qui frappent certaines infractions : l'excitation à la guerre civile ou religieuse y est

Haut-Huri et des Makrakas, jusqu'au 1er janvier 1899 (arrêté du 1er février 1898, *Bull. off.*, p. 146).

Toutefois il est loisible aux commandants supérieurs des districts des Stanley-Falls et de l'Ouellé de placer sous le régime militaire spécial, jusqu'au 1er janvier 1899, les autres zones des districts de Stanley-Falls et de l'Ouellé. Dans ce cas, cette mesure sera rendue aussi publique que possible ; dans tous les cas, ces fonctionnaires en donneront connaissance, sans délai, à tous les postes des zones placées sous le régime militaire spécial. Les chefs de ces postes en assureront la publicité. Notification de leur décision sera transmise également, dans le plus bref délai, au Gouverneur général (arrêté du 1er févr. 1898, art. 2). — Voir aussi l'arrêté du 12 avril 1898, *Bull. off.*, p. 189.

(1) Dans la fameuse affaire Stokes, cette prescription avait évidemment été violée.

punie de mort (1), et la révolte et la résistance simultanée aux ordres de leurs chefs par plus de trois militaires et le fait d'engager un ou plusieurs militaires à commettre ces infractions sont punis de mort ou d'une servitude pénale de dix ans au maximum (2).

---

(1) Décret du 22 décembre 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 20, art. 28.
(2) Décret du 1er décembre 1897, *Bull. off.*, 1898, p. 21.

TITRE II

De la compétence territoriale

CHAPITRE PREMIER

DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES TRIBUNAUX MILITAIRES

§ 1er. — *De la compétence de première instance.*

Compétence territoriale des conseils de guerre.

Les arrêtés qui créent les conseils de guerre déterminent le ressort de chacun d'eux. Chaque conseil de guerre juge donc les délits commis dans son ressort.

Aucune disposition n'attribue aux conseils de guerre compétence pour connaître des infractions commises en dehors de leur ressort par des militaires qui y sont trouvés ou arrêtés.

Les conseils de guerre institués au quartier général de troupes en campagne connaissent et prononcent, sauf le cas où le quartier général est établi au siège d un conseil de guerre permanent, sur les délits commis dans les territoires plus voisins du lieu du campement du quartier général que de celui où siège une juridiction permanente (Arrêté du 10 août 1897, *Bull. off*, 305, art. 4).

§ 2. – *De la compétence d'appel.*

Compétence du conseil de guerre d'appel.

Les jugements des conseils de guerre sont toujours susceptibles d'appel, sauf dans certains cas prévus dans les dispositions relatives au régime militaire spécial.

L'appel est toujours déféré au conseil de guerre d'appel de Boma.

CHAPITRE II

DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES TRIBUNAUX RÉPRESSIFS ORDINAIRES

§ 1er. — *De la compétence de première instance.*

A. — *Compétence du tribunal de Boma.*

Compétence du tribunal de première instance.

Le tribunal de Boma est compétent pour connaître de toutes les infractions commises dans les limites de son ressort. Son ressort comprend le territoire de l'Etat tout entier (1).

Il connaît des infractions commises dans le ressort d'un tribunal territorial, lorsque le prévenu réside dans son ressort ou peut y être trouvé (2).

Il connaît, dans les mêmes conditions, des infractions punies par la loi de l'Etat, dont un sujet congolais s'est rendu coupable à l'étranger (3).

Extension de sa compétence.

Le tribunal de première instance est exclusivement compétent pour connaître de toutes les infractions punies de mort par la loi pénale, qui sont commises sur le territoire de l'Etat par des individus de race européenne (4).

En outre, les instructions données au parquet prescrivent de saisir exclusivement ce même tribunal des infractions commises par des blancs et prévues par les articles du Code pénal sur le meurtre, les coups et blessures volontaires en cas de préméditation, les coups et blessures ayant occasionné

(1) Combinaison de l'art. 21 du décret du 21 avril 1896. [*Bull. off.*, 104] et de l'art. 60, § 1er, du décret du 27 avril 1889 [*Bull. off.*, 103].
(2) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, 103, art. 60, § 2.
(3) Code pénal, art. 85.
(4) Décret du 30 octobre 1895, *Bull. off.*, 307.

une maladie ou une incapacité de travail, l'homicide volontaire, le duel ayant amené la mort, les attentats à la liberté individuelle, l'incendie, les attentats à la pudeur et le viol, les atteintes portées par les fonctionnaires publics aux droits garantis aux particuliers.

Ces instructions données au parquet et dont l'effet tend à suspendre l'application de décrets, ne se justifient ni en théorie, ni en pratique. Les tribunaux territoriaux offrent toutes garanties de science juridique. D'ailleurs l'appel à Boma est toujours ouvert. Il n'y a donc pas de raisons suffisantes pour paralyser l'action de la justice au profit des blancs. Toute différence de traitement juridique entre les indigènes et les blancs doit être proscrite dans la mesure du possible.

B. — *Compétence des tribunaux territoriaux.*

Compétence des tribunaux territoriaux.

Les tribunaux territoriaux sont compétents pour connaître des infractions, soit commises dans les limites du ressort qui leur a été assigné, soit commises en dehors de leur ressort, lorsque le prévenu réside dans leur ressort ou peut y être trouvé (1).

Restrictions à leur compétence.

Sont toutefois soustraites à leur compétence, les poursuites contre les blancs, qui sont exceptionnellement attribuées au tribunal de première instance, ainsi qu'il est exposé au paragraphe précédent.

Les autres infractions commises par les Européens sont jugées par les tribunaux territoriaux. Toutefois, les substituts doivent, en vertu d'instructions qui leur ont été données, soumettre l'instruction au procureur d'Etat et ils ne peuvent saisir les tribunaux que de son avis conforme (2).

(1) Décret du 27 avril 1889. Combinaison des art. 5 et 60

(2) *Bull. off.*. 1897, p. 3.

Cette mesure se justifie aussi peu que celles qui ont été critiquées plus haut.

§ 2. — *De la compétence d'appel.*

Le tribunal d'appel connaît en matière pénale de l'appel de tous les jugements rendus par le tribunal de première instance et les tribunaux territoriaux (1). **Compétence d'appel.**

Il connaît, en première instance, des infractions commises par les juges des tribunaux de première instance, leurs suppléants et les officiers du ministère public près ces tribunaux (2).

CHAPITRE III

DE LA COMPÉTENCE EXCEPTIONNELLE DU CONSEIL SUPÉRIEUR

Le conseil supérieur connaît, en instance d'appel, des décisions rendues par le tribunal d'appel sur les poursuites dirigées contre les juges des tribunaux de première instance, leurs suppléants et les officiers du ministère public près de ces tribunaux (3). **Compétence pénale du conseil supérieur.**

Il est compétent pour juger, en premier ressort, les infractions commises par les juges du tribunal d'appel ou les officiers du ministère public près ce tribunal (4).

Le recours en cassation n'existe pas en matière pénale. Cette organisation peut se justifier par des raisons pratiques, mais elle doit être condamnée au point de vue théorique. Les pourvois, s'ils étaient admis en matière pénale, entraveraient

(1) Décret du 27 avril 1889, art. 61.
(2) Ibid., art. 57, § 1er.
(3) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, 102, art. 57.
(4) Ibid., art. 58.

certainement, dans l'organisation actuelle, le cours de la justice. Mais l'intérêt des prévenus et l'humanité exigent qu'un recours soit admis contre les mauvaises interprétations des lois pénales par les tribunaux. Puisque le recours au conseil supérieur n'est point praticable, il devrait être pourvu, par d'autres voies, à la nécessité signalée.

NEUVIÈME PARTIE

Procédure en matière pénale

TITRE PREMIER

De la Police

CHAPITRE PREMIER

DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

Des arrêtés du Gouverneur général ont institué dans diverses localités des corps de police administrative (1) chargés d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Le corps de police est recruté dans la force publique; les hommes qui en font partie demeurent justiciables des conseils de guerre. Il est commandé par un Européen por- **Police administrative.**

(1) A *Boma*, arrêté du 5 octobre 1891, *Bull. off.*, p. 268.
A *Matadi*, arrêtés des 5 et du 7 décembre 1897, *Bull. off.*, 1898, p. 13 et 18, remplaçant l'arrêté royal du 17 mars 1892, *Bull. off.*, p. 156.
A *Léopoldville*, arrêté du 26 juin 1893, *Bull. off.*, p. 188.
A *Tumba*, arrêtés du 18 août 1896 et du 11 janvier 1897, *Bull. off.*, p 7 et 175.
Dans la région entre Tumba et Léopoldville, arrêté du 18 février 1897, *Bull. off.*, p. 176.

tant le titre de commissaire de police et est placé sous les ordres du Ministère public.

Les fonctions essentielles du corps de police sont :

1° D'exercer une surveillance continue des voies et places publiques ;

2° De recueillir et prendre tous les renseignements possibles sur les infractions flagrantes ou non et d'en donner immédiatement connaissance aux autorités compétentes ;

3° De rechercher et poursuivre les malfaiteurs ;

4° D'arrêter les personnes surprises en flagrant délit ou poursuivies par la clameur publique ;

5° D'arrêter les ivrognes, les déserteurs, etc. ;

6° De signaler aux autorités la découverte de cadavres, les accidents, les sinistres, etc. ;

7° D'empêcher toute personne de faire disparaître les traces matérielles des délits.

La police peut être aussi requise d'aider la force publique dans le maintien de l'ordre, de fournir des escortes d'honneur, etc.

Les agents de police ne peuvent pénétrer dans les maisons et établissements privés, sans y être appelés par les habitants, que dans les cas où la loi ou les circonstances les y obligent, ou s'ils ont reçu à cette fin, de l'officier du Ministère public, une délégation spéciale et écrite.

Le commissaire de police est officier de police judiciaire.

CHAPITRE II

DE LA POLICE JUDICIAIRE

Police judiciaire. Le Gouverneur général est autorisé à désigner des officiers de police judiciaire, chargés de constater les infractions et d'en dresser procès-verbal. Il fixe les limites territoriales de

leur compétence et détermine les infractions qu'ils ont mission de constater (1).

Tous les officiers de police judiciaire sont placés sous la surveillance immédiate du procureur d'Etat (2).

Les procès verbaux dressés par eux font foi jusqu'à preuve contraire (3). Ils se terminent par la formule : « Je jure que le présent procès verbal est sincère et est l'expression de la vérité, de toute la vérité et rien que la vérité. » Ils doivent être transmis sans délai aux autorités compétentes pour recevoir les suites que comportent les infractions constatées.

Un arrêté du 11 février 1895 (4) énumère les officiers de police judiciaire avec les limites de leur compétence territoriale et de leur compétence matérielle.

Les commissaires de district, les chefs de poste, les résidents, les commissaires de police, les commandants de camp d'instruction, les capitaines des steamers naviguant sur le Haut-Congo et les affluents, ont compétence pour constater toutes infractions dans des limites territoriales diverses.

Le conservateur des titres fonciers, le directeur de l'agriculture, les agents de finances, les commissaires maritimes, les officiers de l'état civil, les membres des commissions d'hygiène, ont mission de constater les infractions aux règlements organiques des services dont ils sont chargés.

CHAPITRE III

L'IMMATRICULATION DES NON-INDIGÈNES (5)

Immatriculation des non-indigènes.

Des mesures ont été prises, dans un but de police et de

(1) Décret du 27 avril 1889, *Bull. off.*, p. 96, art. 35.
(2) *Ibid.*, art. 38.
(3) Arrêté du 11 février 1895, *Bull. off.*, p. 210.
(4) *Bull. off.*, 1895, p. 211.
(5) Arrêté du 21 décembre 1893, *Bull. off*, 1894, p. 11.

statistique, pour enregistrer tous les étrangers qui se trouvent sur le territoire de l'Etat.

Tout non indigène, c'est-à-dire tout étranger, qu'il ait ou non rempli cette formalité lors d'un premier séjour au Congo, est tenu de se faire immatriculer aux bureaux de l'état civil de Boma ou de Matadi et de faire immatriculer les membres de sa famille ainsi que le personnel non indigène qui est sous ses ordres, résidant au Congo. Il doit, à cet effet, remplir et faire remplir par les intéressés sous ses ordres, des bulletins qui lui sont délivrés gratuitement. Les bulletins sont adressés en franchise de port aux officiers de l'état civil de Boma et de Matadi.

L'immatriculation doit avoir lieu dans les quatre jours de l'arrivée sur le territoire.

Le choix d'une résidence dans le bulletin tient lieu d'élection de domicile.

Tout non-indigène qui change de domicile est tenu de faire connaître au commissaire du district où il réside, le lieu de sa nouvelle résidence. S'il change de district, il avertit aussi le commissaire de district de sa nouvelle résidence.

L'immatriculation des non-indigènes est, on le voit, essentiellement différente, par sa nature et par son but, de l'immatriculation des indigènes (1). L'identité de nom des deux institutions est regrettable, car elle peut causer des confusions et des méprises.

---

(1) *Supra*, p. 356

TITRE II

Procédure devant les juridictions militaires

—

CHAPITRE PREMIER

PROCÉDURE DEVANT LES CONSEILS DE GUERRE (1)

Procédure devant les conseils de guerre.

Les commissaires de district, les chefs d'expédition et le commandant de la force publique doivent saisir le conseil de guerre de tous les crimes, délits et fautes militaires graves commis par les personnes qui en sont justiciables.

L'instruction préparatoire écrite est faite par l'officier du ministère public près le conseil; dans les districts où cet officier n'a pu être désigné, cette instruction est confiée par le commissaire district à un de ses fonctionnaires.

L'assignation est donnée au moins 24 heures à l'avance pour la comparution devant le conseil. Les audiences sont publiques; les dépositions du prévenu et des témoins sont consignées par écrit. Les procès-verbaux d'audience sont signés par le juge et le greffier.

Le conseil de guerre a la faculté de désigner aux inculpés un défenseur d'office choisi parmi les personnes notables de la localité où il siège (2).

(1) Décret du 22 décembre 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 14, art. 9 à 17.
(2) Ibid. du 21 mars 1895, *Bull. off.*, p. 76.

Tout jugement par défaut est immédiatement notifié. Sauf les exceptions qui résulteraient des règles exposées plus haut, les règles de procédure à suivre sont les mêmes que celles prescrites en matière répressive ordinaire.

L'action civile en dommages-intérêts résultant d'un délit de la compétence des conseils de guerre doit être intentée devant le tribunal de première instance.

CHAPITRE II

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL DE GUERRE D'APPEL

Procédure devant le conseil de guerre d'appel.

L'appel est de droit, tant pour le condamné que pour le ministère public (1).

Le pourvoi doit être fait entre les mains du greffier dans les cinq jours qui suivent le prononcé de la sentence (2). Les prisonniers sont conduits à cette fin devant le greffier si celui-ci ne consent à se transporter à la prison (3).

Le conseil de guerre d'appel peut statuer définitivement sur le vu de l'instruction écrite et sans qu'il soit nécessaire d'entendre de nouvelles dépositions (4).

Ils peuvent même statuer sans qu'il soit nécessaire de faire comparaître le ou les prévenus, appelants ou intimés. Leur comparution personnelle peut néanmoins être ordonnée en tout état de cause sur la demande du procureur d'État ou de la défense (5).

Les jugements rendus sur appel ne sont rendus par défaut

(1) Décret du 22 décembre 1888, *Bull. off.*, 1889, art. 11, § 1er.
(2) Ibid.
(3) Arrêté du 5 octobre 1891, *Bull. off.*, p. 278.
(4) Décret du 24 décembre 1896, *Bull. off.*, 1897, p. 72, art. 2.
(5) Ibid. du 18 novembre 1897, *Bull. off.*, p. 324.

que si les prévenus ne comparaissent pas après avoir été régulièrement assignés (1).

Des défenseurs d'office peuvent être donnés aux prévenus.

CHAPITRE III

DE LA PROCÉDURE DEVANT LES CONSEILS DE GUERRE DANS LES RÉGIONS SOUMISES AU RÉGIME MILITAIRE SPÉCIAL

Les règles de la procédure sont les règles suivies devan- Procédure.
les conseils de guerre ordinaires. Seulement, la non-observat
tion des délais de procédure n'est pas une cause de nullité (2).

---

(1) Décret du 21 mars 1895, *Bull. off.*, p. 76.
(2) Ibid. du 22 décembre 1888, *Bull. off.*, 1889, p. 14, art. 27.

TITRE III

De la Procédure devant les juridictions ordinaires

—

CHAPITRE PREMIER

DE LA PROCÉDURE DEVANT LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE

§ 1er. — *De la procédure devant le tribunal de première instance du Bas-Congo.*

A. — *De l'action publique.*

Action publique.

L'action publique appartient au parquet, c'est-à dire au procureur d'État et à ses substituts Le parquet exerce sa mission sous *la haute surveillance* du directeur de la justice. Celui-ci examine si le parquet remplit les devoirs qui lui incombent, mais il ne lui appartient pas de lui prescrire les décisions qu'il doit prendre. Le parquet, à ce point de vue, ne relève que de sa conscience.

Le procureur d'Etat est le chef du parquet. Les substituts et leurs suppléants sont sous *son autorité et sa direction.* Ils doivent lui obéir quand il leur prescrit d'intenter des poursuites contre les personnes qu'il indique. Mais, une fois encore, ils ne sont pas forcés de requérir condamnation s'ils ne sont point convaincus de la culpabilité des prévenus ou de l'existence des infractions.

Les fonctions du ministère public sont beaucoup plus étendues au Congo qu'en Belgique : Fonctions du ministère public.

1° Il veille à l'exécution des décrets, ordonnances, arrêtés et règlements en matière pénale ;

2° Il recherche les infractions, reçoit les dénonciations ;

4° Il fait tous les actes d'instruction ;

5° Il saisit les tribunaux ;

6° Il requiert ;

7° Il fait exécuter les jugements prononcés.

Dès qu'il existe une infraction, le ministère public doit exercer l'action publique, mais il lui appartient de décider si les faits sont punissables et s'ils paraissent assez vraisemblables pour nécessiter une poursuite. Il agit ou s'abstient d'office. Ni la mise en mouvement de l'action publique, ni l'abstention n'est subordonnée à une autorisation ou à un ordre des autorités supérieures. Il est forcé d'agir néanmoins dans le cas de citation directe et dans le cas où la partie lésée porte plainte et se constitue partie civile.

Quant aux substituts et à leurs suppléants, leur initiative est subordonnée à la décision du procureur d'Etat dans deux cas : Restrictions aux pouvoirs des substituts.

1° Ils doivent poursuivre et saisir les tribunaux quand ils en reçoivent l'ordre de leur supérieur ;

2° Ils ne peuvent poursuivre les personnes d'origine européenne, qu'avec l'autorisation du procureur d'Etat auquel ils communiquent l'instruction préparatoire.

On a vu plus haut (1) qu'ils sont juges du point de savoir s'il convient d'instruire à charge des indigènes qui ont commis une infraction au détriment d'autres indigènes.

B. — *De l'action de la partie lésée.*

La partie lésée peut saisir le juge des poursuites par cita- Action de la partie lésée.

(1) *Supra*, p. 435.

tion à l'auteur de l'infraction. Elle fournit à cet effet au greffier une déclaration signée, si elle sait lire, contenant les éléments nécessaires au libellé de l'assignation. Le greffier lance l'assignation.

Le ministère public, dans ce cas, est forcé d'instruire l'affaire. Aussitôt l'instruction terminée, s'il juge à propos de poursuivre, il communique les pièces au juge, qui fixe jour pour le jugement de l'affaire.

La partie intéressée peut aussi se porter partie civile à l'audience.

C. — *De l'instruction préparatoire.*

Instruction préparatoire.

Lorsque, d'une manière quelconque, les officiers du ministère public ont été informés de l'existence d'une infraction, ils doivent recueillir tous les renseignements, faire toutes les constatations utiles et prendre toutes les mesures nécessaires pour établir l'existence de l'infraction et en découvrir le ou les auteurs.

Audition des témoins.

Ils entendent, sous la foi du serment, les dépositions des personnes qui peuvent éclairer la justice soit sur le fait lui-même, soit sur son auteur. Ils dressent procès-verbal de toutes leurs opérations. Ils constatent sur le procès-verbal le refus des personnes appelées de se présenter ou de déposer. Sauf le Gouverneur général, en faveur duquel des dispositions spéciales ont été adoptées, les personnes qui refusent de se présenter ou de déposer, sont passibles de peines de servitude pénale et d'amende.

Visites domiciliaires.

Les membres du parquet ne peuvent faire de visites domiciliaires ou procéder à des perquisitions au domicile ou à la résidence des prévenus ou de tiers qu'en cas de flagrant délit. En cas de délit non flagrant, le procureur d'Etat peut aussi se livrer à des visites et perquisitions, mais les substituts

ne peuvent y procéder que de l'avis conforme du procureur d'Etat, et, en son absence, du juge

Les visites et perquisitions se font en présence du prévenu, s'il a été arrêté, et de la personne au domicile ou à la résidence de laquelle elles ont lieu.

Si, au cours de ces opérations, il est trouvé des papiers ou effets qui puissent servir de pièces à conviction ou à décharge, il en est dressé procès-verbal et la saisie en est opérée. Pièces à conviction.

En cas de flagrant délit ou lorsqu'il s'agit d'une infraction grave, l'officier du ministère public peut faire détenir le prévenu préventivement Dans les autres cas, la détention préventive ne peut être ordonnée que par le procureur d'Etat et, à son défaut, par le juge. Elle doit être confirmée par ce dernier, de quinze jours en quinze jours pendant tout le cours de l'instruction. Détention préventive.

Si le prévenu n'est pas présent et s'il existe contre lui des indices graves, il peut être décerné contre lui, par l'officier du ministère public, un mandat d'arrêt.

Toute personne détenue préventivement peut obtenir du juge sa mise en liberté provisoire

Les membres du parquet peuvent se faire assister dans l'instruction préparatoire de tous interprètes, traducteurs, experts et médecins dont ils croient le concours nécessaire ou utile à la découverte de la vérité. Interprètes, etc.

Ils peuvent aussi requérir la force publique. Ils adressent à cet effet leurs réquisitions au commandant de la force publique ou à son délégué, lequel est tenu de mettre à leur disposition le nombre d'hommes nécessaires. Réquisition de la force publique.

Lorsque l'instruction est terminée, le ministère public saisit le juge de l'affaire, s'il juge à propos de poursuivre. Le juge fixe le jour où l'affaire est appelée, de manière qu'il y ait au moins trois jours entre la remise des assignations et la comparution. Ce délai est augmenté à raison des distances. Mise en jugement.

Différence de la procédure belge et congolaise.

Les grandes différences entre la procédure pénale belge et la procédure congolaise sont les suivantes :

1° La loi congolaise ne connaît que des infractions ; elle ne distingue pas les crimes, les délits et les contraventions. Les formalités de la procédure et les juridictions saisies ne varient pas avec la gravité des infractions ;

2° L'instruction préparatoire est faite par le ministère public, alors que dans notre pays cette instruction est faite par un magistrat spécial, appartenant à la magistrature assise.

D. — *Des assignations aux prévenus et aux témoins.*

Assignation.

L'assignation doit être faite à la personne ou à la résidence du prévenu. Si ce dernier n'a pas de résidence notoirement connue, copie de l'assignation est affichée au lieu de son principal établissement. Dans tous les autres cas, l'assignation est affichée au siège du tribunal. L'assignation énonce les noms et qualités des parties, les motifs de l'assignation et le moment de la comparution. La mention du lieu de la comparution n'est pas requise par la loi, mais cette omission ne peut constituer qu'un oubli. Le ministère public fait citer à sa requête les prévenus et les témoins à charge. Les témoins à décharge sont assignés à la requête du prévenu. Ce système ne peut être approuvé. Le ministère public devrait faire citer lui-même les témoins à décharge aussi bien que les témoins à charge et le prévenu devrait n'être mis qu'exceptionnellement dans la nécessité de citer ses témoins à décharge. Aussi longtemps que le jugement de condamnation n'a pas été prononcé, le prévenu doit être traité comme s'il est innocent de l'infraction qui lui est reprochée. C'est rabaisser le caractère de la mission du ministère public que de considérer l'obtention de condamnations comme sa fonction essentielle. En réalité, sa mission est plus élevée : il doit essayer d'arriver

à la découverte de la vérité quelle qu'elle soit et il est de son devoir d'attirer lui-même l'attention du juge sur les éléments favorables au prévenu. Le système actuel tend à représenter le ministère public comme l'ennemi du prévenu, alors qu'il devrait être seulement l'ami de la vérité.

Les assignations sont notifiées par l'huissier désigné par le juge. La partie civile ou le prévenu qui veulent assigner, fournissent au greffier une déclaration signée, s'ils savent écrire, et contenant tous les éléments nécessaires au libellé de l'assignation qui est lancée par le greffier.

E. — *Des défenseurs d'office* (1).

Les juges des tribunaux répressifs ont la faculté de désigner aux inculpés un défenseur choisi parmi les personnes notables de la localité où ils siègent. Cette désignation suppose naturellement que les prévenus n'ont pas fait eux-mêmes choix d'un conseil. Défenseurs d'office.

L'acceptation de ce mandat n'est pas obligatoire, sauf pour les agents de l'Etat, qui ne peuvent le décliner que de l'avis conforme du Gouverneur général ou de ses délégués.

Quand doit être faite la nomination du défendeur d'office ? L'ordonnance ne contient aucune disposition sur la matière, mais la question peut être résolue par l'application des principes généraux. L'instruction préparatoire telle qu'elle est réglée par le décret n'est pas contradictoire. L'intervention d'un défenseur n'y pourrait être admise. La désignation du défenseur ne doit donc se faire que quand le prévenu est renvoyé devant le tribunal. L'audience doit être fixée à une date assez éloignée pour que le défendeur d'office puisse con-

(1) Ordonnance du 27 janvier 1895, approuvée par décret du 21 mars mars 1895, *Bull. off.*, 76.

férer avec son client, prendre communication du dossier, faire citer les témoins à décharge et, en règle générale, prendre toutes mesures nécessaires pour la défense de son client. La communication du dossier, quoique non prescrite par l'ordonnance, ne pourrait être refusée sans que l'esprit de l'institution des défenseurs d'office fût violé. Aucun prévenu ne peut être utilement défendu sans cela.

F. — *Des audiences.*

Huis-clos. Les audiences sont publiques, excepté pour les affaires dont la publicité serait déclarée dangereuse pour l'ordre ou les mœurs (1). Le huis clos est prononcé par le tribunal.

Procédure à l'audience. La procédure à l'audience n'est réglée par aucune disposition.

Les témoins font à l'audience serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Le Gouverneur général seul n'est pas tenu de se rendre à l audience. Les témoins défaillants et ceux qui refusent de prêter serment sont frappés de servitude pénale et d'amende. Le juge apprécie les motifs de reproches qui seraient invoqués contre les témoins produits. Des dispositions analogues existent au sujet des interprètes, traducteurs, médecins ou experts.

Le prévenu doit être entendu en ses explications et en sa défense. Il peut poser des questions aux témoins et les interroger contradictoirement. Les droits en cette matière ne résultent pas de textes législatifs. Ils dérivent de l'ordonnance du 14 mai 1886 qui porte que dans les matières qui ne sont pas encore réglées par la loi, les juges appliquent les principes généraux du droit et l'équité. Les droits de la défense sont reconnus à la fois par les principes généraux du droit de toutes les nations civilisées et par l'équité.

(1) Art. 68. — ... L'article porte à tort « pour l'ordre *et* les mœurs ».

Les jugements sont rendus publiquement et sont motivés. Il faut espérer que les tribunaux congolais ne donneront pas à cette règle l'interprétation qu'ont adoptée les juges belges. Ceux-ci en matière pénale ne motivent pas leurs jugements, car on ne peut considérer comme une motivation la déclaration : « Attendu que la prévention est établie ». Cela équivaut simplement à dire « nous condamnons parce que nous condamnons ». Une véritable motivation comprendrait l'énumération des éléments qui ont déterminé la conviction du juge : constatations matérielles, dépositions, possession des instruments ou de l'objet du délit, etc. La magistrature congolaise peut, sur ce point, montrer à la justice belge la voie vers le progrès. **Motivation des jugements.**

G. — *Du défaut.*

Si le prévenu ne comparaît pas, l'affaire est jugée par défaut. Il peut être fait opposition, endéans le mois de sa signification, à un jugement par défaut. Les jugements par défaut sont signifiés suivant les modes établis par la consignation. L opposition est faite par déclaration au greffe du tribunal qui a prononcé le jugement; le greffier donne notification de l'opposition au ministère public et à la partie civile. Si le condamné est détenu, il est conduit devant le greffier, pour former son opposition, si le greffier ne consent à se transporter à la prison (1). **Défaut.**

L'opposition emporte de plein droit citation à la première audience; le greffier en fait connaître la date aux parties. Si l'opposant ne comparaît pas, le jugement devient définitif.

Les frais du jugement rendu par défaut peuvent être mis à la charge du prévenu, alors même qu'il serait acquitté sur opposition.

(1) Arrêté du 5 octobre 1891, *Bull. off.*, p. 278.

H. — *De l'exécution des jugements.*

Exécution des jugements.

L'exécution n'est poursuivie que sur une expédition intitulée au nom du Roi-Souverain et délivrée en la forme exécutoire. Elle est poursuivie par le ministère public en ce qui concerne la servitude pénale, les dommages-intérêts prononcés d'office et la contrainte par corps. La partie civile poursuit l'exécution en ce qui concerne les condamnations prononcées à sa requête; les greffiers sont chargés du recouvrement des frais.

Le ministère public poursuit d'office l'exécution des condamnations civiles prononcées par le tribunal au profit des indigènes lésés par l'infraction. C'est là une règle très sage. L'indigène ne s'étant pas encore élevé à la conception sociale du délit, n'aperçoit dans l'infraction que la lésion de son droit individuel. Aussi la réparation civile qui lui est accordée constitue-t-elle à ses yeux la répression du délit bien plus que la prison ou l'amende infligées à l'auteur du délit.

§ 3. — *De la procédure devant les tribunaux territoriaux.*

Procédure devant les tribunaux territoriaux.

Les règles de procédure applicables sont les règles ordinaires, sauf les dérogations établies pour certains tribunaux par arrêté du Gouverneur général.

Aujourd'hui que la composition des tribunaux territoriaux est identique, en règle générale, à celle du tribunal de première instance, les différences de procédure se feront heureusement de plus en plus rares.

CHAPITRE II

DE LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION D'APPEL

L'appel est de droit pour le condamné et le ministère public Toutefois l'appel du condamné n'est recevable que pour autant qu'il ait consigné préalablement les frais, à moins d'indigence prouvée et admise par le tribunal de première instance. L'appel se fait par déclaration au greffe du tribunal de première instance ou d'appel ; il est notifié par les soins du greffier aux parties qu'il concerne. Toute déclaration d'appel doit être faite endéans les deux mois de la date du jugement s'il est contradictoire, et de sa signification s'il est par défaut. Procédure d'appel.

Les pièces d'instruction et l'expédition du jugement sont transmises le plus rapidement possible par le greffier ou par le juge au greffier du tribunal d'appel.

Le président de ce tribunal fixe le jour de l'audience. Les assignations sont lancées.

Le tribunal d'appel peut statuer définitivement sur le vu de l'instruction écrite et sans qu'il soit nécessaire d'entendre de nouvelles dépositions.

Il peut même statuer sans qu'il soit nécessaire de faire comparaître les condamnés appelants ou intimés. Leur comparution personnelle peut néanmoins être ordonnée en tout état de cause, sur la demande du procureur d'Etat ou de la défense. Le tribunal peut aussi ordonner tel supplément d'instruction qu'il juge convenable.

Les jugements rendus sur appel ne sont rendus par défaut que si les condamnés ne comparaissent pas après avoir été régulièrement assignés.

Les principes ordinaires de procédure pénale, tels qu'ils

ont été exposés au titre III, sont suivis en appel, sauf les dérogations exposées ci-dessus.

CHAPITRE III

PRODÉDURE PÉNALE DEVANT LE CONSEIL SUPÉRIEUR.

Procédure devant le conseil supérieur.

La procédure pénale devant le conseil supérieur est réglée par décret du 14 juillet 1891 (1). Elle se rapproche fort des règles ordinaires.

---

(1) *Bull. off.*, p. 222.

DIXIÈME PARTIE

Droit commercial

TITRE PREMIER

Des Sources du Droit commercial

Le droit commercial est encore rudimentaire. Il comprend, à l'heure actuelle : Sources.

1° Une ordonnance du 21 décembre 1886 sur les faillites (1).

2° Un décret sur les sociétés commerciales du 27 février 1887 (2).

3° Un décret du 16 octobre 1896 (3) sur les caravanes de commerce circulant à l'intérieur.

Les lacunes de cette législation sont trop évidentes pour qu'il soit nécessaire de les signaler.

---

(1) *Bull. off.*, 1887, p. 138.
(2) *Bull. off.*, 1887, p. 23.
(3) *Bull. off.*, 1896, p. 264.

TITRE II

Des faillites

—

CHAPITRE PREMIER

DE LA FAILLITE EN GÉNÉRAL

Faillite. Une ordonnance du 21 septembre 1886, approuvée par décret du 18 mars 1887, a fixé provisoirement, tant dans l'intérêt des négociants que dans l'intérêt des créanciers et des tiers, les règles sommaires qui sont observées quand un négociant ou une firme commerciale suspend ses payements.

La faillite est déclarée par le tribunal de première instance, soit sur l'aveu du failli, soit à la requête d'un créancier, soit d'office à la requête du ministère public. L'ordonnance ne détermine pas les conditions de l'état de faillite.

Le jugement déclaratif comprend :

1° La nomination d'un ou de plusieurs curateurs chargés de gérer les affaires de la faillite.

2° La date de la cessation de payement et de l'ouverture de la faillite. Cette date peut toujours être modifiée par un jugement ultérieur sans qu'elle puisse être fixée à une date de plus de six mois antérieure au jugement déclaratif.

3° La fixation de l'époque jusqu'à laquelle la déclaration des créances sera admise au greffe du tribunal de première instance, sans que ce délai puisse être inférieur à cinq mois,

s'il y a des créanciers résidant hors d'Afrique. Les créanciers résidant à l'étranger doivent se faire représenter au Congo par un fondé de pouvoir.

Les créanciers doivent affirmer la sincérité de leurs créances.

Le curateur, avant d'entrer en fonction, prête, devant le tribunal de première instance, serment de remplir loyalement et fidèlement la mission qui lui est confiée. Tout curateur peut être révoqué par jugement du tribunal de première instance, après avoir été préalablement appelé à fournir des explications sur les faits qui lui sont reprochés ; en cas de révocation, le tribunal pourvoit au remplacement du curateur. Ces jugements sont susceptibles d'appel, soit par le curateur révoqué, soit par le créancier qui avait demandé la révocation, soit par le ministère public. Curateurs.

A dater du jugement déclaratif de faillite, le curateur remplace le failli dans l'administration de ses biens ; tous actes passés par le failli sont nuls de plein droit.

Les conventions passées par le failli avant la faillite peuvent être annulées par jugement à la requête du curateur ou d'un créancier, si elles ont été conclues en fraude des droits des créanciers.

Les lettres adressées au failli sont remises au curateur qui les ouvre en présence du failli, s'il se trouve sur les lieux.

Le curateur gère l'actif de la faillite sous la haute surveillance du juge du tribunal de première instance. Ce magistrat peut donner au curateur toutes instructions qu'il juge utiles et le curateur est tenu de s'y conformer scrupuleusement. Cette dépendance absolue du curateur s'explique par le fait que généralement, au Congo, les curateurs n'auront aucune notion juridique.

Le juge statue par simple ordonnance sur les questions

de forme ou de procédure qui lui sont soumises. Ces ordonnances ne sont pas susceptibles d'appel.

Concordat. Si le tiers au moins des créanciers connus le demande, il est convoqué, au plus tard dans le délai de six mois du jugement déclaratif, une assemblée générale des créanciers pour statuer sur la formation d'un concordat. Les créanciers résidant à l'étranger sont représentés par leurs fondés de pouvoirs. La date de la réunion est fixée par ordonnance du juge et les créanciers sont convoqués par les soins du curateur. Le concordat n'est admis que s'il est voté par la majorité des créanciers représentant les deux tiers des créances admises provisoirement ou définitivement. Il doit être homologué par jugement du tribunal de première instance et est obligatoire vis-à-vis de tous les créanciers. Le jugement d'homologation fait cesser les fonctions du curateur et le failli reprend l'administration de ses biens, dans les conditions stipulées au concordat.

Si, au contraire, il n'intervient pas de concordat, le curateur procède à la liquidation de la faillite et rend ses comptes à une assemblée de créanciers convoquée par ordonnance du juge.

Les honoraires du curateur sont réglés par le tribunal de première instance.

Le failli peut être déclaré excusable par le tribunal à la demande de la majorité des créanciers. Il peut être réhabilité quand il a établi qu'il s'est intégralement acquitté de toutes les sommes dues par lui.

Les articles 23 et 24 du Code pénal fixent les peines applicables en cas de banqueroute.

CHAPITRE II

DE LA FAILLITE EN DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Faillites étrangères. Un commerçant étranger peut être déclaré en faillite par

les tribunaux congolais, si même il n'a au Congo qu'une agence, succursale ou comptoir quelconque d'opération.

Tout jugement de faillite prononcé à l'étranger doit, pour être mis à exécution au Congo, être rendu exécutoire, dans les formes établies par le décret du 18 avril 1898 et l'arrêté du 7 mai 1898. Le curateur étranger peut poursuivre la liquidation des biens situés au Congo, conformément à la loi congolaise. Les tribunaux congolais sont compétents pour connaître des contestations que peuvent soulever au Congo les opérations de la faillite.

Si la faillite est prononcée à la fois à l'étranger et au Congo, le curateur nommé au Congo est seul recevable à y poursuivre le recouvrement de l'actif du failli. Toutefois, le curateur étranger a droit, sur la simple production du jugement étranger, à être admis à la faillite congolaise au nom des créanciers qui ont produit à l'étranger. Dans les deux cas précédents, l'actif réalisé au Congo est partagé, sans distinction de nationalité entre tous les créanciers, à condition toutefois que le curateur étranger admette les créanciers établis au Congo à la faillite étrangère.

TITRE III

Des Sociétés commerciales

La législation actuelle va être transformée.

Le conseil supérieur a récemment discuté et adopté un projet de décret qui modifie radicalement la législation qui régit actuellement les sociétés commerciales. Ce projet est soumis en ce moment au Souverain et il est très probable qu'il sera promulgué avant la fin de l'année 1898. L'exposé suivant ne doit donc être considéré comme un exposé de droit en vigueur qu'après vérification du point de savoir si le décret du 27 février 1887 n'est pas abrogé.

CHAPITRE PREMIER

DES SOCIÉTÉS ORDINAIRES

Sociétés ordinaires.

Les sociétés commerciales, pour constituer des individualités juridiques distinctes de celles des associés, doivent être légalement reconnues conformément au décret.

Elles doivent, pour être reconnues, observer certaines conditions destinées à assurer la publicité des actes constitutifs.

Publication des actes.

Ces actes sont, à peine de nullité, mais sans que les associés puissent opposer cette nullité aux tiers, déposés en copie

et par extrait, dans les six mois de leur date, au greffe du tribunal de première instance.

Ils sont publiés au *Bulletin officiel* par les soins du département des affaires étrangères.

Toute personne peut en prendre gratuitement connaissance dans le *Bulletin officiel* et au greffe des tribunaux.

Toute modification aux statuts primitifs doit être déposée et publiée dans les mêmes conditions. L'extrait contient au minimum, selon la nature des sociétés :

1° L'objet de la société ;

2° La désignation précise des associés responsables et l'étendue de leur responsabilité ;

3° La raison de commerce de la société ;

4° La désignation des personnes ayant la gestion et la signature sociale ;

5° La durée de la société ;

6° L'indication des apports faits ou à faire et des capitaux versés ou souscrits ;

7° La désignation précise des associés qui doivent fournir des valeurs, avec l'indication des obligations de chacun ;

8° Le siège de la maison sociale où tous les actes pourront être légalement notifiés.

Les sociétés agissent par leurs représentants dont les pouvoirs résultent soit de l'acte constitutif, soit d'actes postérieurs faits en exécution de l'acte constitutif.

CHAPITRE II

DES SOCIÉTÉS A RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Toutes les règles précédentes s'appliquent aux sociétés à responsabilité limitée. Toutefois, il importe d'ajouter que ces Sociétés à responsabilité limitée.

sociétés ne peuvent se fonder au Congo qu'après avoir été autorisées par décret

CHAPITRE III

DES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES

Sociétés étrangères. Les sociétés commerciales légalement constituées et ayant leur siège social en pays étranger peuvent faire leurs opérations et ester en justice au Congo.

Si elles fondent au Congo une succursale, un comptoir ou un siège quelconque d'opérations, elles sont tenues, dans les six mois de la fondation de cet établissement. de déposer un extrait de leurs actes constitutifs contenant, outre les indications prévues pour les sociétés étrangères, la désignation des personnes préposées à l'établissement au Congo. Elles ont aussi à faire élection de domicile dans l'Etat. Les dispositions relatives à l'inobservation du dépôt s'appliquent aux sociétés étrangères.

Les personnes préposées à la gestion de la succursale ou comptoir d'une société étrangère au Congo, sont soumises à la même responsabilité vis-à-vis de tiers que si elles géraient une société congolaise

Les sociétés étrangères agissent en justice à la poursuite et diligence de leurs gérants au Congo et elles sont valablement assignées en la personne de ces agents au domicile élu.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Dispositions générales. Les dépôts des actes de société donnent lieu au payement d'un droit fixe de 100 francs pour les sociétés de capitaux à

responsabilité limitée et d'un droit de 25 francs pour toutes les autres sociétés. On a vu plus haut (1) que certaines limitations ont été apportées aux droits des sociétés constituées pour l'achat de terres du domaine privé ou pour l'exploitation des produits du domaine.

---

(1) *Supra*, p. 301.

TITRE IV

Des caravanes de commerce circulant à l'intérieur

—

Caravanes de commerce.

La circulation des caravanes de commerce a été réglementée surtout dans le but d'empêcher toute atteinte à la liberté individuelle des indigènes. A ce point de vue, le décret du 16 octobre 1896 fait partie de l'ensemble des mesures dirigées contre la traite.

Il importe toutefois de signaler que l'autorisation de circuler avec une caravane de commerce est subordonnée à l'engagement, préalablement pris par écrit par le chef ou l'organisateur, de se rendre personnellement responsable de tous les dommages causés par le fait des personnes faisant partie de la caravane à un titre quelconque. Il doit s'engager aussi à accepter, pour l'évaluation du dommage causé, la décision du juge désigné de commun accord comme arbitre par le commissaire de district ou son délégué et le chef de la caravane.

L'autorisation peut être suspendue en cas de troubles.

TITRE V

De la Compétence et de la Procédure en matière commerciale

Compétence et procédure.

Il n'existe aucune règle spéciale de compétence ou de procédure en matière commerciale. Les règles de la compétence et de la procédure civiles reçoivent application quand la contestation est de nature commerciale. Il suffit donc de renvoyer à ce qui a été vu plus haut.

ONZIÈME PARTIE

Droit industriel

TITRE PREMIER

Des sources du droit industriel.

Il n'existe, en matière de droit industriel, que des dispositions : Sources.

1° *Sur les Brevets*. Décret du 30 octobre 1886, *Bulletin officiel*, p. 155.
Arrêté du 30 octobre 1886, *Bulletin officiel*, p. 158.

2° *Sur les marques de fabrique et de commerce*. Décret du 26 avril 1888, *Bulletin officiel*, p. 62.
Arrêté du 27 avril 1888, *Bulletin officiel*, p. 64.

TITRE II

Brevets

—

Brevets. La législation sur les brevets est calquée sur la législation belge. Est brevetable toute découverte, tout perfectionnement susceptibles d'être exploités comme objet d'industrie ou de commerce.

Les brevets sont de trois espèces : les brevets d'invention, les brevets d'importation et les brevets de perfectionnement.

La concession se fait sans examen préalable, aux risques et périls des demandeurs, sans garantie, soit de la réalité, soit de la nouveauté, soit du mérite de l'invention, soit de l'exactitude de la description et sans préjudice des droits des tiers.

Sous réserve de ce qui précède, les brevets confèrent à leurs possesseurs le droit de poursuivre devant les tribunaux ceux qui porteraient atteinte à leurs droits. Les contrefacteurs peuvent être condamnés à des dommages-intérêts et la confiscation des objets confectionnés en contravention du brevet peut être prononcée

La durée du brevet d'invention est de 20 ans; celle du brevet d'importation est limitée par celle du brevet étranger ; les brevets de perfectionnement prennent fin en même temps que le brevet principal. Les brevets sont datés du jour du dépôt de la demande.

Chaque brevet donne lieu au payement anticipatif de la somme de 100 francs. Les brevets de perfectionnement ne sont soumis à aucune taxe. Il est fait mention au *Bulletin officiel* de la délivrance du brevet.

Un arrêté du 30 octobre 1886 règle les mesures d'exécution du décret organique du 29 octobre 1886.

TITRE III

Marques de fabrique et de commerce.

—

Marques de fabrique. Nul ne peut prétendre à l'usage exclusif d'une marque, s'il n'en a déposé le modèle en triple, avec le cliché de sa marque, au département des affaires étrangères. Les droits sur la marque appartiennent à celui qui, sans distinction de nationalité, en a le premier opéré le dépôt.

Est considéré comme marque de fabrique ou de commerce tout signe servant à distinguer les produits d'une industrie ou les objets d'un commerce.

Peut servir de marque, dans la forme distinctive qui lui est donnée par l'intéressé, le nom d'une personne ainsi que la raison sociale d'une maison de commerce ou d'industrie.

Un arrêté du 27 avril 1887 établit les mesures d'exécution.

Tout dépôt de marque est soumis au payement d'une taxe de 25 francs.

Une marque ne peut être transmise qu'avec l'établissement dont elle sert à distinguer les objets de fabrication ou de commerce. La transmission n'a d'effet à l'égard des tiers qu'après le dépôt d'un extrait de l'acte qui la constate. Il en est fait mention en marge de l'acte de dépôt. Toute transmission de marque est soumise à une taxe de 10 francs.

La contrefaçon est frappée de servitude pénale et d'amende.

L'action publique n'est poursuivie que sur la plainte de la partie lésée.

Le dépôt d'une marque fait en contravention de la loi est déclaré nul à la demande de tout intéressé.

Toute personne peut obtenir connaissance, sans frais, des marques déposées.

TABLE ANALYTIQUE

A

Abornements, 395.
Absence, 369.
Accession à l'Union postale universelle, 161.
Achat des biens du domaine, 298.
Acquisition de colonies, 122.
— de souveraineté, 31.
— de territoires, 55.
Actes authentiques, 284, 350.
— de l'état civil, 367.
— entre-vifs, 363
— général de la conférence de Berlin, 27, 59, 137, 443.
— général de la conférence de Bruxelles, 58, 136, 443.
Action de la partie lésée, 467.
— publique, 466.
Administration des districts, 218.
— de la force publique, 264.
— en Afrique, 209.
Administrateurs généraux, 199.
Adoption, 374.
Adultère, 373.
Affaires étrangères, 203.
— mixtes, 450.
— réservées, 201.
Affichage des actes officiels, 186.
Affiches de l'autorité, 433.
African exploration fund, 13.
Afrikaansche Handelsvereeniging, 18.
Afrikaansch Vennootschap, 48.
Agents de l'autorité, 431.
Agriculture, 215.
Alcool, 142.
Aliénation, 389.
Aliments falsifiés, 433.
Amende, 437.
Animaux, 431.
Annexion, 123.
— à la Belgique, 80.
Anthropophagie, 221, 442.
Appel (second), 419.
Applicabilité des lois pénales, 435.
Arbitrage, 72.
Armée, 213, 260.
— congolaise, 89, 132.
— belge, 89.
Armes à feu, 144, 434, 444.
Arntz, 32, 36.
Arpentage, 395.
Arrêtés d'exécution, 192.
Art de guérir, 434.
Assignation aux prévenus, 470.
Associations de malfaiteurs, 431.
— internationale 5 à 52.
Attentats aux mœurs, 433.
Auditeurs, 248.

Autorité paternelle, 375.
Avortement, 431.

B

Bail, 351.
— de territoires, 176.
Banqueroute, 430.
Bassin conventionnel du Congo, 58.
Baux, 393.
Beernaert, 85.
Belligérants, 157.
Billets d'Etat, 325.
Bismarck, 27, 50.
Bois, 309.
Bons offices, 70.
Bornes, 430.
Bourée, 78.
Brevets, 490.
British north Borneo Company, 37.
Budgets, 326.
Bulletin officiel, 186.
Bureaux, 203.
— de l'état civil, 369.
— international de Zanzibar, 142.

C

Cabinet du secrétaire d'Etat, 207
Cadastre, 394.
Cadre des fonctionnaires, 230.
Caisse d'épargne, 337.
Cambier, 13.
Caoutchouc, 297.
Capita, 412.
Caractères généraux du droit, 345.
Caractère international, 49.
Caravanes de commerce, 486.
— scientifiques, 151.
Casque, 442.
Catellani, 32
Cautionnement, 351.
Centralisation, 201.
Certificats d'enregistrement, 389.
Cession du Congo à la Belgique, 80.
Chasse, 296.
Chef de cabinet, 207.
Chefferies indigènes, 225.
Chefs indigènes, 225.
Chemin de fer, 15.
Chevaliers de Saint-Jean, 37.
— porte-glaives, 37.
Circonstances atténuantes, 441.
Citation directe, 467.
Clôture des immeubles, 395.
Code Napoléon, 344.
Collections, 151.
Colonies d'enfants indigènes, 274.
Comité allemand, 12.
— autrichien, 12.
— belge, 12, 14.
— consultatif, 191, 217.
— des Etats-Unis, 12.
— d'études du Haut-Congo, 16.
— espagnol, 12.
— exécutif, 12, 210.
— français, 12, 14, 20.
— hollandais, 12.
— hongrois, 12.
— italien, 12, 14.
— nationaux, 12.
— permanent du conseil supérieur, 188.
— portugais, 12.
— russe, 12.
— suisse, 12.
Commerce, 151.
— de l'ivoire, 311.
— des armes à feu, 144.
— des spiritueux, 142.
Commis, 224.
Commissaires de districts, 218.
Commission, 234.
— des terres, 298.

Commission internationale de l'Association, 12.
— internationale de navigation du Congo, 158.
Communes, 175, 364.
Compagnie auxiliaire du chemin de fer, 272.
Comparution des parties, 423.
Compétence d'appel, 419.
— de cassation, 420.
— des juridictions ordinaires, 451.
— des tribunaux belges, 101.
— des tribunaux militaires, 449.
— du tribunal de 1re instance en matière répressive, 455.
— en matière civile, 417 et s.
— en matière commerciale, 487.
— en matière pénale, 449.
— pénale du conseil supérieur, 457.
— territoriale, 454.
— territoriale des tribunaux militaires, 454.
— territoriale des tribunaux répressifs ordinaires, 455.
— territoriale des tribunaux territoriaux, 456.
Comptabilité, 207.
Concessions, 302.
— de mines, 312.
— privées, 308.
Conciliation, 423.
Concours d'infraction, 440.
Concussions, 431.
Conférence de Berlin, 25, 53.
— de Bruxelles, 58.
— géographique, 9.
Confiscation spéciale, 439.
Conflit avec les sociétés commerciales, 168, 306.
— de droit international privé, 362.
Conflit de droit national privé, 365.
— de souveraineté, 90.
Congé, 237.
Congolais à statut européen, 355.
— à statut indigène, 359.
Congrès de Paris, 157.
Conseil de famille, 377.
— de guerre, 256, 454.
— de guerre d'appel, 257.
— d'Etat, 187.
— judiciaire, 380.
— supérieur, 90, 98, 147, 187, 420, 426, 427, 496.
Conseillers, 248.
Conservateur des titres fonciers, 192.
Conservation des indigènes, 138.
Considération des personnes, 430.
Constitution, 132.
— belge, 84, 94.
Contrats, 348 et s.
— de service, 404 et s.
Contre-seing ministériel, 185.
Convention anglo-congolaise de 1894, 176.
— avec les indigènes, 39.
— de prêt, 120.
— de reprise, 123
Conventions, 363.
— internationales, 57 et s.
Corps de réserve, 266.
— de volontaires, 271.
Coupes de bois, 309.
Cour d'appel, 249.
— de cassation, 249.
— des comptes, 207.
Coutumes de rations, 388.
— indigènes, 194, 343.
— locales, 341, 411.
Créances hypothécaires, 396.
Créanciers, 401.
Création de l'Etat, 5.

Croyances, 147.
Cueillette, 295.
Cultes, 147, 280, 444.
Cultures des chefs indigènes reconnus, 319.
— des indigènes, 382.
— domaniales, 319.
— du corps de réserve, 268, 323.
— forcées, 227.
Curateur. Voir *Faillite.*
— aux successions, 400-401.

D

de Borchgrave d'Altena, 77.
de Brazza, 20.
Déchéance de l'autorité paternelle, 376.
Déclaration de neutralité, 68.
de Courcel, 67.
Décrets, 183.
de Cuvelier, 97 à 114.
Défaut, 425.
— en matière répressive, 473.
Défense, 215.
Défenseurs d'office, 471.
Delavaud, 32.
de Laveleye, 32, 39.
Délégation du pouvoir législatif, 129.
Démission, 238.
— d'office, 239.
Dent, 37.
de Paepe, 105.
Départements, 202.
— de l'intérieur, 204.
— des affaires étrangères, 203.
— des finances, 205.
Désaveu, 373.
Désertion, 446.
Destruction de constructions, 430.
Destruction de tombeaux, 443.
Détention préventive, 469.
Détournements, 431.
Dette publique, 120.
de Winton, 28.
Difficultés financières 119.
Directeurs, 192, 213.
Directions, 213.
— de la force publique, 215.
— de l'agriculture et de l'industrie, 215.
— de la justice, 214, 424.
— de l'intendance, 215.
— des finances, 216.
— des transports, 214.
— des travaux de défense, 215.
Districts, 173, 218.
Divisions du territoire, 173.
Divorce, 363, 372.
Domaine de l'Etat, 290.
— privé, 167, 291.
— — *stricto sensu*, 306, 314.
— public, 291.
Domicile, 369.
Douanes, 151, 328.
Droit acquis, 148, 383.
— commercial, 477 et s.
— de chancellerie, 333, 368.
— de chasse et de pêche, 296.
— de cueillette, 295.
— d'entrée, 151.
— de la défense, 472.
— de licence, 307, 334.
— de patente, 334.
— de préférence, 75
— de reprise, 129.
— de sortie, 152, 435.
— de transit, 152.
— des gens, 427.
— des étrangers, 159.
— indigène, 343.
— industriel, 488.

Droit pénal, 429 et s.
— pénal commun, 429.
— pénal militaire, 446.
Duclerc, 22.
Duel, 430.
Durée des contrats de service, 407.

E

Échange d'immeubles, 389.
Effets militaires, 416.
Émancipation, 379.
Emprunt, 120, 335.
Enfants naturels, 373.
Engagement, 233.
— volontaires, 132.
Enregistrement, 332.
— des terres, 386.
Entrée en vigueur des actes du gouvernement, 186.
Équité, 342
Erreurs relatives à la souveraineté du Congo, 55.
Esclavage, 139, 443.
Escroquerie, 430.
Établissements privés d'instruction, 278.
État civil, 366.
Étrangers, 159, 361, 445.
Européens, 450, 456.
Évasion, 431.
Exécuteur testamentaire, 399.
Exécution des contrats de service, 408.
— des jugements répressifs, 474.
Exequatur, 114.
Expédition scientifique, 151
Exploitation du caoutchouc, 302.
— du domaine en régie, 314.
— publique, 304.
Expropriation d'utilité publique, 414.
Exterritorialité, 110.
Extorsion, 430.

F

Faillites, 478.
— étrangères, 480.
Faits. 7.
Fausse monnaie, 431.
Faux en écriture, 431.
Femme mariée, 371.
Ferry, 25, 74.
Filiation, 373 et s.
Fin des contrats de service, 410.
Finances, 205, 216, 325.
Fonctionnaire, 231.
Force publique, 213, 215, 260, 450.
— publique auxiliaire, 270.
Forêts domaniales, 304.
Frais de voyage, 239.
Franchise de l'Hôtel, 117.
— des locaux, 117.
Fraudes, 430.
Frontières de l'Etat, 55, 172.
Fusils, 144.

G

Gage, 351, 396.
Géomètre, 395.
Gouvernement de fait, 20.
— central, 91, 198 et s.
— local, 209 et s.
Gouverneur général, 199, 209 et s.
Granville, 50.
Greffe, 421.
Greffier du conseil supérieur, 248.

H

Heimathlos, 351.
Heimburger, 32.

Homicide, 430.
Huis clos, 472.
Huissier, 250, 252, 254.
Hypothèque, 390, 396.

I

Immatriculation des indigènes, 356 et s.
— des non-indigènes, 461.
Immatriculé, 417.
Immeubles, 365.
Immunité diplomatique, 114.
Impositions directes et personnelles, 329.
Impôts, 160.
— indigènes, 227, 307, 330.
Incendie, 430.
Indigènes, 138, 384, 417, 435, 451.
Industrie, 115.
Infractions punies de mort, 450.
Inspecteur d'Etat, 192, 210.
Inspection des services judiciaires, 258.
Institutions religieuses et philanthropiques, 280.
Instruction préparatoire, 468.
— publique, 274.
Intendance, 215.
Interdiction, 379.
Intérêt des indigènes, 138.
— de la science, 151.
— du commerce, 151.
Intérêts religieux, 150. — Voy. *Cultes*.
Intérieur, 204.
Interprètes, 469.
Investiture, 225.
Inviolabilité du domicile, 430.
Ivoire, 311.
Ivresse publique, 433.

J

Juridiction indigène, 259, 418.
Justice, 214.

K

Karema, 13.
Kasson, 66.
Keltie, 51.

L

Lâcheté, 446.
Lacunes du droit civil, 416.
Laurent, 105.
Légitimation, 394.
Léopold II, 9, 22, 47, 50, 83, 179.
Lésions corporelles, 430.
Lianes, 307.
Libération conditionnelle, 432, 439.
Liberté de navigation, 155, 445.
— des cultes, 147, 431, 444.
— du commerce, 444.
— individuelle, 430.
Licence, 307, 334.
— de capita, 412.
Limitation de la souveraineté, 136.
Liquidation de successions, 399 et s.
Livre d'enregistrement, 394.
Livret de travailleur, 412.
Location des biens du domaine, 302.
Logement et nourriture, 235.
Louage de services, 351, 404 et s.

M

Magistrature, 252.
Majorité, 376.
Makoko, 21.

Mandataire *ad litem*, 421, 423.
Marchandises ennemies, 157.
Mariage, 363, 370 et s.
Marine, 214.
Marques de fabrique et de commerce, 492.
Médiation, 71.
Menaces d'attentats, 431.
Mesurage des terres, 387.
Mesures disciplinaires, 240.
Meubles, 365.
Meyer, 32.
Milice du chemin de fer, 172.
— indigène, 270.
Miliciens, 261.
Militaires, 450.
Mines, 295, 312.
Minorité, 376 et s.
— spéciale, 378.
Mise en jugement, 469.
Monopoles, 48, 155, 162.
Morgan, 51.
Mort, 437.
Motivation des jugements, 473.
Mutation par suite de décès, 390.

N

Naissance de l'État, 5, 44.
Nationalité congolaise, 353 et s.
Nationaux, 161.
Naturalisation, 353.
Navigation, 155.
— intérieure, 435.
Neutralité de la Belgique, 123.
— de l'Etat, 65.
Non-indigènes, 384, 417, 435.
Notion de l'Etat, 38, 42.
Notaires, 284.
— suppléants, 288.
Notification, 28.
Nullités en droit civil, 350.

O

Objets personnels, 401.
Obligations, 364.
— conventionnelles, 348 et s.
Option, 354.
Organisation du régime foncier, 385.
— judiciaire, 247.
— notariale, 284.
Ordonnances, 188.
Outrage aux mœurs, 432.
Ouvriers indigènes. — Voy. *Contrats de service.*

P

Palabres, 423.
Pandectes belges, 104.
Parquet, 257, 466.
Patente, 334.
Paternité, 373.
Patron. — Voy *Contrats de service.*
Pavillons, 435.
Péages, 332.
Pêche, 296.
Peines, 433, 437.
— disciplinaires, 240.
Pénalités, 433.
Personnes civiles, 280, 282.
Personnification civile, 280.
Perte de nationalité, 355.
Pièces à conviction, 469.
Plantations, 227.
Police administrative, 459.
— judiciaire, 460.
Politique, 46.
Portage, 412.
Postes, 225, 431.
Pouvoirs du Gouverneur général, 211.
— exécutif, 196, 209.
— judiciaire, 247.

Pouvoir législatif, 183.
Pragmatique, 181.
Préemption, 75.
Préférence, 75.
Prescription, 351.
— des infractions et des peines, 441.
Présomptions, 350.
Prêt, 121.
Président du tribunal d'appel, 192.
Preuves, 350.
Primes, 235, 317.
Principes généraux du droit, 342.
Privilèges, 48, 155, 162.
— mobiliers, 398.
Procédure civile, 421 et s.
— d'appel, 426, 475.
— de cassation, 427.
— devant les juridictions militaires, 463.
— disciplinaire, 240.
— en matière commerciale, 487.
Procureur d'Etat, 466.
Projets de la France, 20.
— du comité d'études, 17.
— du Portugal, 20, 23.
Propriété indigène, 295.
— privée des non-indigènes, 384.
Protection des indigènes, 404.
Publication des actes officiels, 185.
Puissance paternelle. — Voy. *Autorité paternelle.*

R

Rapatriements, 411.
Rations, 388.
Refus d'assistance en cas de calamité publique, 433.
Recèlement, 430.
Recettes judiciaires, 333.
— postales, 333.
Recettes téléphoniques et télégraphiques, 334.
Reconnaissance de l'Association, 26.
— du chef indigène, 226.
— d'enfants naturels, 374.
— des enfants illégitimes, 354.
Recrutement de la magistrature, 252.
— de l'armée, 262.
— des fonctionnaires, 231, 240.
— des troupes, 132.
Rectification des actes de l'état civil, 368.
Régime douanier, 151.
— foncier, 380 et s., 434.
— militaire spécial, 451, 465.
Règlement de police et d'administration, 193.
Relations financières, 119.
Religions, 49.
Renvoi d'office, 239.
Reprise, 123.
Réquisition militaire, 223.
Réserve de la force publique, 265.
Résidence, 369.
Résidents, 229.
Résolutions des Chambres, 85, 86.
Respect des droits acquis, 148.
Ressources domaniales, 327.
— extraordinaires, 334.
— ordinaires, 327.
Révocation, 239.
Rivier, 108.
Rolin-Jacquemyns, 94.
Royal geographical Society, 12.

S

Saisies, 237.
Saisie immobilière, 397, 421.
Salaires, 408.
Salomon, 33.

Sceaux, 431.
Science, 151.
Secret professionnel, 234.
Secrétaire d'Etat, 184, 192, 198.
— général, 216.
Secrétaires généraux, 201, 202.
Secrétariat général, 216.
Séquestre, 351.
Services administratifs, 212.
Service de la marine, 224.
— de l'intendance, 225.
— des finances, 224.
— des postes, 225.
— sanitaire, 224.
Servitude pénale, 437.
— pénale subsidiaire, 437.
Sociétés à responsabilité limitée, 483.
— commerciales, 168, 301, 482.
— étrangères, 484.
Société de Géographie de Lisbonne, 32.
— royale de Géographie de Londres, 12.
— de Géographie de Paris, 20.
Sources de la procédure civile, 421.
— du droit civil, 339.
— non écrites du droit civil, 341.
Sous-commissaires de district, 224.
Souverain, 83, 133, 179, 196.
Souveraineté, 90, 127, 133.
— de l'Etat Indépendant, 53, 69.
— territoriale, 31.
Spée, 105.
Spiritueux, 142, 434, 444.
Stanley, 13, 14, 17, 33.
Statut européen, 417, 436.
— indigène, 418, 436.
— personnel, 355.
Strauch, 17, 52, 74.
Substances explosives, 435.
Subvention de la Belgique, 334.
Subvention du Souverain, 335.
Successions, 399 et s.
Succession au trône, 181.
Successions d'étrangers, 399.
— vacantes, 402.
Sûreté de l'Etat, 432.
Système colonial portugais, 50.
— monétaire, 325.

T

Tarifs de vente des terres, 299.
— différentiels, 18.
Taxes, 412.
— maritimes, 332.
Témoins, 418.
Tentative, 440.
Terme de service, 233.
Terres occupées par les indigènes, 292, 382.
— vacantes, 167, 292.
Territoire, 172.
— pris à bail, 176.
Testaments, 364.
Testament du Roi, 123.
Titres fonciers, 225.
Tombeaux, 431.
Torrens Act, 381.
Trafic des armes à feu, 434, 444.
— des spiritueux, 434, 444.
Trahison, 447.
Traité, 6, 49, 139, 221, 433, 443.
— anglo-portugais du 26 février 1884, 24.
Traitements, 235.
— d'Afrique, 236.
— différentiels, 155, 164.
Traités avec les indigènes, 33, 35, 39, 47, 52.
Traité de Berlin, 27, 58, 136, 443.
— de Bruxelles, 136.
Traités internationaux, 57 et s.

Transfert de propriété, 389.
Transports, 155, 214, 333.
Travaux de défense, 215.
— publics, 244.
Travers Twiss, 32, 39
Trésorerie générale, 206.
Trésorier général, 206.
Tribunal d'appel, 250.
— de 1re instance, 252.
Tribunaux territoriaux, 254, 418, 474.
Tribus indigènes, 38.
Tromperie, 430.
Tutelle, 376 et s.
Tuteurs, 376 et s.
— *ad hoc*, 377.

U

Union personnelle, 83.
— postale universelle, 161.
Usages locaux, 411.
Usurpation de fonctions publiques'

V

Van Eetvelde, 78.
Vente des biens du domaine, 298.
— immobilière, 389.
Verbeck, 37.
Vice-gouverneur général, 192.
Vices de la législation civile, 349.
Viol, 431.
Visa des contrats de service, 405.
Visites domiciliaires, 468.
Volontaires, 260.
Vols, 430
von Stengel, 32.

Z

Zambèze, 25.
Zones, 175.
Zone de l'exploitation publique, 306.
— réservée, 306.





